ПК
5
Т 78

Труды
юридического
общества,
СПб. ун-т.
-8-
СПб, 1914.

ПК
6
Г78

# ТРУДЫ
# ЮРИДИЧЕСКАГО ОБЩЕСТВА

ПРИ ИМПЕРАТОРСКОМЪ С.-ПЕТЕРБУРГСКОМЪ УНИВЕРСИТЕТѢ

ИЗДАВАЕМЫЕ ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ
Предсѣдателя Гражданскаго Отдѣленія Общества
**М. М. Винавера**

ПРИ БЛИЖАЙШЕМЪ УЧАСТІИ

Предс. Админ. Отд. **В. М. Гессена** и Предс. Угол. Отд. **В. Д. Набокова.**

---

## Томъ VIII

(ВТОРОЕ ПОЛУГОДІЕ 1913 г.)

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза", Б. Подъяч., 39.
1914.

# „Труды Юридическаго Общества

## при Императорскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ“.

### Томъ I. 1908 г. и первое полугодіе 1909 г.

Рѣчи, сообщенія, доклады и пренія по докладамъ В. В. Акимова, К. Л. Берманьскаго, С. А. Бѣляцкина, М. М. Винавера, І. В. Гессена, А. А. Жижиленко, В. Р. Идельсона, М. И. Кулишера, П. И. Люблинскаго, І. А. Малиновскаго, Ю. Г. Малиса, бар. А. Ф. Мейендорфа, В. Д. Набокова, В. М. Нечаева, А. А. Пиленко, Л. С. Таля, бар. А. Л. Фрейтагъ-Лорингoвена.

СПБ., 1910 г., стр. 528, цѣна 2 рубля (остается ограниченное число экземпляровъ).

---

### Томъ II. Второе полугодіе 1909 г.

Сообщенія, доклады и пренія по докладамъ С. А. Бѣляцкина, Ѳ. Е. Врублевскаго, Р. Л. Вейсмана, І. В. Гессена, П. П. Гронскаго, О. О. Грузенберга, П. И. Люблинскаго, Я. М. Магазинера, В. Д. Набокова, А. А. Пиленко, Г. Б. Сліозберга, К. И. Черносвитова, М. П. Чубинскаго.

СПБ., 1911 г., стр. 478, цѣна 2 рубля.

---

### Томъ III. Первое полугодіе 1910 г.

Рѣчи, сообщенія, доклады и пренія по докладамъ М. С. Аджемова, А. А. фонъ-Брикмана, А. Г. Гойхбарга, А. А. Жижиленко, М. М. Исаева, Я. М. Кулишера, П. И. Люблинскаго, Б. С. Мартынова, В. Д. Набокова, Н. А. Окунева.

СПБ., 1911 г., стр. 393, цѣна 2 рубля.

---

**Складъ изданія при юридическомъ книжномъ складѣ „Право“, СПБ., Литейный пр. 28.**

ПК
5
Т78
52867/49

# ТРУДЫ
# ЮРИДИЧЕСКАГО ОБЩЕСТВА

ПРИ ИМПЕРАТОРСКОМЪ С.-ПЕТЕРБУРГСКОМЪ УНИВЕРСИТЕТѢ

ИЗДАВАЕМЫЕ ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ
Предсѣдателя Гражданскаго Отдѣленія Общества
**М. М. Винавера**

ПРИ БЛИЖАЙШЕМЪ УЧАСТІИ

Предс. Админ. Отд. **В. М. Гессена** и Предс. Угол. Отд. **В. Д. Набокова.**

---

## Томъ VIII

(ВТОРОЕ ПОЛУГОДІЕ 1913 г.)

2141/3.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія Т-ва „Общественная Польза“, Б. Подъяч., 39.
1914.

Государств. публичная
историческая
библиотека РСФСР
372009 м

# ОГЛАВЛЕНІЕ.


| | стр. |
|---|---|
| 1. Протоколъ засѣданія административнаго отдѣленія 14 октября 1913 года . . . . . | 1—56 |
| Рѣчь **М. М. Ковалевскаго:** «*Памяти покойнаго профессора Эсмена*» . . . . . | 2 |
| Докладъ **Б. Е. Шацкаго:** «*Конституціонный кризисъ въ Соединенныхъ Штатахъ*» . . . . | 13 |
| Пренія по докладу . . . . . | 51 |
| 2. Протоколъ засѣданія административнаго отдѣленія 26 октября 1913 года . . . . . | 57—95 |
| Докладъ **Е. С. Лурье:** «*Къ положенію предпринимательскихъ союзовъ по русскому праву*» . . | 58 |
| Пренія по докладу . . . . . | 94 |
| 3. Протоколъ засѣданія административнаго отдѣленія 30 Ноября 1913 года . . . . . | 96—137 |
| Докладъ **В. Н. Твердохлѣбова:** «*Новыя теченія въ городскомъ самоуправленіи Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки*» . . . . | 96 |
| Пренія по докладу . . . . . | 130 |
| 4. Протоколъ засѣданія административнаго отдѣленія 10 декабря 1913 года . . . . . | 138—182 |
| Докладъ **кн. С. П. Мансырева:** «*Помѣстное сословіе въ Прибалтійскомъ краѣ. Его происхожденіе, развитіе и настоящее положеніе*» . . | 138 |
| Пренія по докладу . . . . . | 176 |

сивная печать всегда играла и продолжаетъ играть выдающуюся роль. Особенно почетная заслуга принадлежитъ въ этомъ дѣлѣ «Русскимъ Вѣдомостямъ».

Пятьдесятъ лѣтъ назадъ, когда «Русскія Вѣдомости» впервые подняли свой голосъ, Россія только что скинула оковы многовѣковаго рабства. Мучительно долго и съ тяжелыми колебаніями шло затѣмъ раскрѣпощеніе. Оно не завершено и сейчасъ. Неприкосновенность личности, право свободнаго слова, свобода совѣсти, собраній и союзовъ все еще не стали неотъемлемыми достояніями нашей жизни. Печать ежедневно о томъ напоминаетъ.

Совѣтъ Юридическаго Общества при Императорскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ привѣтствуетъ «Русскія Вѣдомости» въ день пятидесятилѣтняго юбилея. Слава неизмѣнному защитнику конституціонной идеи, общественной самодѣятельности, суда присяжныхъ, вѣротерпимости, правды во всѣхъ ея проявленіяхъ и права!»

Затѣмъ *М. М. Ковалевскій* произнесъ рѣчь: «*Памяти покойнаго профессора Эсмена*» [1]).

Въ наши дни мало найдется юристовъ во Франціи, которые отличались бы такой универсальностью, какъ Эсменъ. Когда я впервые встрѣтился съ нимъ у покойнаго Родольфа Дареста, вздумавшаго какъ то собрать у себя за столомъ всѣхъ тѣхъ, кто въ Парижѣ знакомъ съ русскимъ или инымъ славянскимъ языкомъ, то въ числѣ гостей, которымъ меня представилъ гостепріимный хозяинъ, былъ и Эсменъ. Онъ зналъ мои книги о происхожденіи современной демократіи. Я въ свою очередь не разъ цитировалъ его «Этюды по исторіи права» въ моемъ «Современномъ обычаѣ и древнемъ законѣ». Въ Эсменѣ государствовѣда еще въ это время никто не подозрѣвалъ. Но всѣ знали, что онъ принадлежитъ къ славной группѣ обновителей, чтобы не сказать творцовъ, исторіи французскаго права. Я говорю: творцовъ, потому что послѣ работъ Тардифа, Віолэ, Флака, Глассона, Гарсоне, Лефебра, Бона и прежде всего Бриссо и Эсмена мало что остается отъ болѣе ранняго и одно время классическаго труда Лаферьера.

Причина тому, разумѣется, лежитъ прежде всего въ необыкновенномъ накопленіи источниковъ: грамотъ, впервые обнародованныхъ съ заключавшими ихъ хартуларіями монастырей и церков-

[1]) Рѣчь была напечатана въ «Вѣстникѣ Европы», 1913 г., кн. 11.

ныхъ обителей, актовъ отпущенія на волю, кутюмовъ отдѣльныхъ помѣстій и городовъ, на цѣлые вѣка опередившихъ тѣ своды обычнаго права провинцій, которыми, да къ тому же въ позднихъ редакціяхъ, пользовался Лаферьеръ. Съ тѣхъ поръ, какъ былъ обнародованъ древнѣйшій кутюмьэ Нормандіи, и отгаданы Віолэ дѣйствительные источники «Учрежденій Св. Людовика» (именно, два сборника обычнаго права) и рядъ записей обычаевъ XII, XIII и XIV в. былъ отпечатанъ въ Revue historique de droit français и въ анналахъ провинціальныхъ научныхъ обществъ, нельзя было болѣе строить выводовъ на однихъ юридическихъ трактатахъ Бомануара или Фонтана, хотя бы и восходящихъ къ XII, XIII и XIV вѣкамъ; пришлось восходить до первоисточниковъ. Это и составляетъ одну изъ главныхъ заслугъ, оказанныхъ исторіи французскаго права поколѣніемъ юристовъ, къ которому принадлежалъ Эсменъ. Многіе изъ нихъ уже сошли со сцены; нѣтъ болѣе ни Тардифа, ни Глассона, ни Гарсоннэ, ни Бриссо. Эсмену удалось передъ смертью осуществить свое завѣтное желаніе—радикально переработать изданный имъ «Элементарный курсъ исторіи французскаго права». Курсъ этотъ до 1908 г. выдержалъ уже семь изданій. Новое его изданіе является почти самостоятельнымъ сочиненіемъ, написаннымъ по первоисточникамъ и всей новѣйшей литературѣ. Авторъ дорожилъ имъ, какъ книгой, ставшей вполнѣ въ уровень съ монографической разработкой предмета. Вручая мнѣ свое сочиненіе (это былъ его послѣдній подарокъ), авторъ просилъ меня ознакомиться съ нимъ съ цѣлью убѣдиться, насколько подвинулась во Франціи разработка исторіи туземнаго права.

Всякому ученому юристу извѣстно, какое вліяніе имѣло во Франціи право римское и каноническое. Весьма счастливымъ обстоятельствомъ надо считать, поэтому, близкое знакомство Эсмена съ тѣмъ и другимъ. Можно убѣдиться въ его освѣдомленности, читая уже упомянутыя мною «Etudes sur l'histoire du droit» и его двухтомное сочиненіе «О брачномъ союзѣ по каноническому праву».

Третьей причиной образцоваго исполненія имъ задачи историка права надо считать внимательное изученіе имъ нѣмецкой, итальянской, испанской, англійской и даже русской литературы по исторической юриспруденціи. Сочиненія Бруннера и Шредера хорошо были извѣстны Эсмену, какъ и сочиненія Пертилэ, Шупфера и Сальвіоли, Колмейро, Карденаса и позднѣйшихъ по времени работниковъ по исторіи испанскаго права, какъ Манрикецъ и Манрикэ, которыхъ тоже трудно не считать новаторами. Эсменъ зналъ

все сдѣланное для исторіи англійскаго права Мэтлендомъ и нашимъ соотечественникомъ Виноградовымъ. Его интересовали и русскія работы, раскрывавшія передъ нимъ роль народнаго вѣча въ нашихъ старыхъ княжествахъ удѣльнаго періода и ростъ княжеско-боярской думы, отвѣчающей западной curia regis эпохи варварскихъ правдъ и постепенно развившемуся изъ нея во Франціи Conseil du roi, а въ Англіи—«Тайному совѣту» (privy council). Универсальный характеръ феодализма останавливалъ на себѣ его вниманіе; онъ охотно разспрашивалъ меня о работахъ Павлова-Сильванскаго, раздвинувшаго границы распространенія феодально-экономическихъ порядковъ и на восточную половину Европы.

Къ числу работъ по исторіи права, справедливо прославившихъ имя Эсмена, надо отнести и появившійся впервые въ 1908 г. «Элементарный обзоръ исторіи французскаго права съ 1789 г. по 1814 г.». Это сочиненіе содержитъ сжатое изложеніе всего, что сдѣлано было въ области права французской революціей, консульствомъ и имперіей. Книга открывается главою о старомъ порядкѣ и продолжается очеркомъ упраздненія феодализма. Затѣмъ идетъ изложеніе строя административнаго, судебнаго, финансоваго, военнаго, церковнаго; поднимается вопросъ объ отношеніи государства къ различнымъ культамъ. Короткая глава посвящена изложенію личныхъ правъ за указанный періодъ; сочиненіе заканчивается обзоромъ гражданскаго и уголовнаго законодательства и органическихъ законовъ эпохи революціи и имперіи. Авторъ не разъ трактовалъ о всѣхъ этихъ предметахъ съ каѳедры въ школѣ правовѣдѣнія и въ школѣ политическихъ наукъ въ Парижѣ. Его изложеніе было нерѣдко детальнымъ; по собственнымъ его словамъ, онъ собирался дать многотомное сочиненіе о политическихъ и административныхъ учрежденіяхъ Франціи стараго порядка и о судьбѣ, постигшей ихъ со времени революціи, консульства и имперіи. Изданная имъ книга должна была до нѣкоторой степени служить кампендіумомъ, не болѣе. Ранѣе напечатанная Эсменомъ «Исторія уголовнаго процесса во Франціи» свидѣтельствовала о значительной подготовленности Эсмена къ осуществленію широкой задачи, за которую взялись теперь Віолэ и Функъ-Брентано, въ своихъ недавнихъ сочиненіяхъ о природѣ французской королевской власти стараго порядка и о верховномъ управленіи государствомъ въ столѣтіе, предшествовавшее революціи.

Пока Эсменъ оставался профессоромъ въ Дуэ, его преподаваніе касалось главнымъ образомъ исторіи французскаго и канони-

ческаго права. Въ Парижѣ ему поручено было читать лекціи по праву государственному. Въ эпоху второй имперіи каѳедра по этому предмету была соединена съ каѳедрой по административному праву. Ее занималъ извѣстный Батби, впослѣдствіи членъ конституціонной комиссіи въ Версалѣ и министръ въ кабинетѣ ordre moral герцога Брольи. Курсъ Батби появился въ семи томахъ, изъ которыхъ второй занятъ комментаріемъ къ органическимъ законамъ имперіи и короткимъ обзоромъ предшествующихъ конституцій Франціи. Довольно обстоятельно изложены у Батби публичныя права гражданъ въ ихъ историческомъ развитіи и разсмотрѣнъ вопросъ объ отношеніи церкви къ государству. Но о какомъ-либо сравнительномъ или сравнительно-историческомъ изученіи французскихъ порядковъ, какъ и о раскрытіи общей природы конституціоннаго и парламентскаго режима, въ сочиненіи Батби нельзя найти ни слова. Появившіеся впервые въ 1896 г. «Элементы конституціоннаго права» Эсмена не были первымъ по времени комментаріемъ дѣйствующихъ органическихъ законовъ Франціи—законовъ 1875 г.; но они были первой попыткой привлечь къ пониманію и оцѣнкѣ французскаго законодательнаго матеріала конституцій другихъ странъ, въ ихъ историческомъ развитіи. Это было во французской литературѣ настолько ново и въ такой степени измѣняло обычные пріемы и методы изученія положительнаго права, что книга сразу остановила на себѣ вниманіе не только французской, но и иностранной критики. Послѣ выхода второго или третьяго изданія (точно не помню) мнѣ пришло въ голову дать русскимъ читателямъ полный переводъ всего сочиненія. Онъ выполненъ былъ подъ моей редакціей и появился въ библіотекѣ, издаваемой въ Москвѣ на средства К. Т. Солдатенкова. Книга имѣла успѣхъ и въ настоящее время разошлась. Независимо отъ этого изданія и безъ всякаго предварительнаго уговора со мной предпринятъ былъ въ 1898 г. подъ редакціей проф. Дерюжинскаго переводъ первой половины сочиненія, посвященной общимъ основаніямъ конституціоннаго права. И этотъ переводъ вскорѣ былъ распроданъ. Въ 1909 г. издательство О. П. Поповой предприняло уже съ четвертаго изданія переводъ опять-таки первой части книги Эсмена, подъ редакціей Н. О. Беръ. Русская публика впервые познакомилась изъ этого изданія съ существенными дополненіями, сдѣланными Эсменомъ къ первоначальной редакціи его книги. Въ сочиненіе вошли впервые очеркъ конституціоннаго права Австраліи, очеркъ новыхъ ученій о государствѣ, правительствѣ и законѣ, сопоставленіе парламентскаго образа правленія въ Англіи

и во Франціи, организація пропорціональнаго представительства, распространеніе всеобщаго избирательнаго права, первые опыты введенія избирательнаго права женщинъ, практика референдума. Въ послѣдующихъ изданіяхъ Эсменъ прибавилъ еще кое-что новое: распространилъ отдѣлъ объ индивидуальныхъ правахъ, разсортировалъ матеріалъ книги по нѣсколько измѣненному плану, отвелъ большое мѣсто изложенію и критикѣ новыхъ англійскихъ, нѣмецкихъ и французскихъ доктринъ, наконецъ, разбилъ свое сочиненіе на два тома. Если явится необходимость въ новомъ переводѣ, слѣдовало бы рекомендовать людямъ, готовымъ потратить на него свой трудъ, послѣднее по времени изданіе, вышедшее года три тому назадъ. Желательно было бы, чтобы на этотъ разъ данъ былъ русской публикѣ и второй томъ. Въ немъ Эсменъ прилагаетъ общія положенія, установленныя имъ въ первой части своей книги, къ характеристикѣ современныхъ политическихъ порядковъ Франціи. При дальнѣйшемъ анализѣ этого наиболѣе капитальнаго сочиненія покойнаго ученаго, я буду пользоваться, тѣмъ не менѣе четвертымъ изданіемъ, какъ болѣе извѣстнымъ широкимъ кругамъ русскихъ читателей.

При оцѣнкѣ книги Эсмена не слѣдуетъ, какъ я полагаю, сопоставлять ее съ извѣстнымъ сочиненіемъ Еллинека, къ сожалѣнію не законченнымъ. Еллинекъ былъ въ строгомъ смыслѣ слова догматикомъ и отчасти соціологомъ. Эсменъ и въ новомъ своемъ сочиненіи о государственномъ правѣ остается прежде всего историкомъ, и притомъ сравнительнымъ историкомъ, слѣдящимъ одинаково за развитіемъ и положительнаго права, и политической доктрины. Его книга не есть трактатъ по общему ученію о государствѣ или по общему государственному праву, какимъ являются сочиненія Еллинека и было весьма распространенное въ свое время трехтомное сочиненіе Блюнчли. Это—еще менѣе энциклопедія государственныхъ знаній, въ родѣ знаменитаго въ свое время труда Р. Моля или разсужденій о природѣ по преимуществу исполнительной власти, какими были прославленныя работы Лор. Штейна, вышедшія какъ разъ подъ этимъ названіемъ. Это, наконецъ, не психологія и не философія государства и составляющихъ его элементовъ, какою является книга Дюги, и не новая доктрина публичнаго права, какою можно считать сочиненіе Оріу: «Principes de droit public». Это, прежде всего, изложеніе и дальнѣйшее развитіе сложившейся во Франціи доктрины государства, основы которой положены были еще Бодэномъ, съ его ученіемъ о государственномъ

суверенитетѣ. «Государство—пишетъ Эсменъ—есть юридическое олицетвореніе націи; оно является субъектомъ и фундаментомъ публичной власти». Таковъ буквальный переводъ начальной фразы перваго параграфа, переводъ далекій отъ того, какой даетъ г. Беръ, говоря, что по Эсмену государство является «воплощеніемъ государственной власти». Въ дальнѣйшемъ авторъ развиваетъ ту мысль, что государство немыслимо безъ суверенитета, т. е. не признаетъ никакой соперничающей съ нимъ власти. Эсменъ приводитъ извѣстное положеніе Луазо, гласящее: «Суверенитетъ даетъ бытіе государству; государство и суверенитетъ, понимаемые въ конкретномъ смыслѣ, являются синонимами». Очевидно, что съ такой точки зрѣнія автору трудно согласиться какъ съ Еллинекомъ, такъ съ Дюги. И дѣйствительно, онъ отводитъ полемикѣ съ ними цѣлый параграфъ своей книги, озаглавленный «О нѣкоторыхъ новѣйшихъ теоріяхъ». Еллинека онъ относитъ къ числу соціологовъ, не желающихъ видѣть въ государствѣ специфическую форму человѣческихъ сообществъ; къ тому же направленію, что и Еллинека, онъ относитъ Гирке, Прейса и, наконецъ, Дюги. «Доктрины,—пишетъ Эсменъ—которыя признаютъ за государствомъ ту же породу, что и за другими человѣческими ассоціаціями, мнѣ кажутся невѣрными и опасными. Публичное право съ самаго своего возникновенія опирается на идею суверенной власти, которая можетъ принадлежать одному только государству. Разумѣется, другими своими сторонами государство приближается ко всякаго рода человѣческимъ группамъ, которыя, подобно ему, могутъ обезпечить счастье людей и развитіе ихъ способностей. Но по своему суверенитету государство есть единственная въ своемъ родѣ ассоціація». Авторъ разсматриваетъ затѣмъ и другія особенности государства, высказывая, въ общемъ, доктрину, первоисточникомъ которой является, какъ онъ и самъ признаетъ, трактатъ Бодэна «Шесть книгъ о республикѣ». Дюги нашъ авторъ обвиняетъ въ томъ, что онъ недостаточно оцѣниваетъ суверенный характеръ государства. «Отрицать его—равносильно признанію, что одной силой созданы и держатся правительства».

Я далекъ отъ мысли раздѣлять взгляды Эсмена на доктрину Дюги, который исходитъ изъ начала человѣческой солидарности, какъ общаго источника и права, и государства, и выводитъ отсюда возможность подчиненія государства праву, съ цѣлью обезпечить торжество человѣческой солидарности. Если я коснулся критики Эсменомъ ученій современныхъ ему теоретиковъ государственнаго права, то лишь съ цѣлью показать, что его ученіе сводится, въ

сущности, къ тѣмъ началамъ, которыя установлены были Бодэномъ еще въ концѣ XVI столѣтія.

Авторъ недолго останавливается на вопросѣ о природѣ государства и начинаетъ первую часть своей книги, озаглавленную «Современная свобода, принципы и учрежденія», разсужденіемъ о томъ, какъ англійская конституція сдѣлалась однимъ изъ элементовъ этой свободы. Мнѣ пріятно отмѣтить, что на стр. 48 своей книги, въ примѣчаніи первомъ, авторъ говоритъ «о вліяніи, какое въ годы, предшествующіе революціи, англійская и американская литература оказали на Францію, см. сочиненіе М. Ковалевскаго «Происхожденіе современной демократіи»,—пріятно потому, что высказанныя мною мысли нашли въ первой главѣ Эсмена болѣе широкое развитіе въ примѣненіи и къ послѣдующимъ конституціямъ Франціи, а не къ одной только конституціи 1791 г. Авторъ сумѣлъ показать, что подъ вліяніемъ англійской конституціи, съ ея представительнымъ строемъ, характеризующей ее системой двухъ палатъ, политической отвѣтственностью министровъ, парламентскимъ образомъ правленія—сложилась современная доктрина политической свободы. Весь этотъ отдѣлъ заканчивается защитой парламентаризма отъ нападеній, какія сыплются на него со всѣхъ сторонъ. Эсменъ ссылается при этомъ и на нашего соотечественника М. Я. Острогорскаго, котораго называетъ публицистомъ большихъ дарованій, и на англійскаго комментатора дѣйствующей конституціи Кортнэ, и, наконецъ, на французскихъ критиковъ парламентскихъ порядковъ, противъ которыхъ онъ выступилъ съ болѣе подробнымъ мемуаромъ на конгрессѣ сравнительнаго правовѣдѣнія въ Парижѣ въ годъ всемірной выставки. Мы встрѣтились на этомъ засѣданіи въ развитіи болѣе или менѣе сходныхъ мыслей и нашли противника въ лицѣ Сарипполосъ, извѣстнаго представителя каѳедры государственнаго права въ Аѳинскомъ университетѣ. На нашей сторонѣ былъ и Моро, выступившій впослѣдствіи съ хорошо извѣстнымъ маленькимъ трактатомъ «Защита парламентаризма».

Во второмъ подъотдѣлѣ первой части своей книги Эсменъ останавливается на принципахъ политической доктрины XVIII в., провозглашенныхъ французской революціей. Это та же тема, какая поднята мною во второмъ томѣ моего «Происхожденія современной демократіи». Эсменъ снова ссылается на меня на стр. 187 и 188 своего сочиненія, причемъ вступаетъ со мною въ полемику по вопросу о томъ, въ какой мѣрѣ расходились взгляды Монтескье и Руссо на раздѣленіе властей. Эта полемика, впрочемъ, начата была

не имъ, а его ученикомъ Черновымъ и продолжена проф. Алексѣевымъ въ «Вѣстникѣ Права». Отвѣтъ данъ былъ мною въ статьѣ, напечатанной въ несуществующей больше газетѣ «Русь».

Свои основные взгляды Эсменъ изложилъ еще въ 1894 г. въ замѣчательной статьѣ «Двѣ формы правительства». Она показалась мнѣ настолько оригинальной въ то время, что я счелъ нужнымъ рекомендовать ее для перевода. Она вышла въ приложеніи къ русской передачѣ книги Эсмена подъ моей редакціей. Авторъ показываетъ въ этой статьѣ, что представительный образъ правленія можетъ имѣть двоякій характеръ: или тотъ, который выработанъ былъ въ Англіи, или тотъ, который установился во Франціи подъ вліяніемъ Руссо, признававшаго за депутатами роль простыхъ уполномоченныхъ націи. Народъ, не имѣя возможности, по своему многолюдству, завѣдывать самъ своими дѣлами, избираетъ довѣренныхъ лицъ, говорящихъ его именемъ. Такой полупредставительный образъ правленія имѣютъ и американцы. Эсменъ въ подробностяхъ разсматриваетъ его отличительныя черты, въ числѣ которыхъ онъ отмѣчаетъ постоянство законодательной власти, передачу исполнительныхъ функцій на срокъ единоличнымъ органамъ и коллегіямъ, дѣйствующимъ на правахъ прямыхъ уполномоченныхъ народа и устраняющихъ необходимость отвѣтственности министровъ, которая замѣняется отвѣтственностью главы государства или, какъ въ Швейцаріи, отвѣтственностью правительственной коллегіи. Эсменъ указываетъ опасность такого полупредставительнаго порядка, говоря, что онъ могъ бы повести къ деспотизму единой палаты. Но онъ видитъ препятствіе къ этому, во первыхъ, въ защитѣ основныхъ законовъ судебной властью, какъ въ Америкѣ, во вторыхъ—въ пропорціальномъ представительствѣ меньшинства, наконецъ,—въ референдумѣ, дѣлающемъ возможнымъ контроль самого народа за законодательствомъ.

Въ «Элементахъ конституціоннаго права» мы находимъ воспроизведеніе этихъ мыслей при изложеніи политическихъ доктринъ XVIII столѣтія. Въ развитіи этихъ доктринъ приняли участіе и англійскіе, и нѣмецкіе, и голландскіе мыслители, столько же Гоббсъ и Локкъ, сколько Гроцій, Пуффендорфъ и Вольфъ. Къ этимъ доктринамъ присоединились во Франціи ученія Монтескье, Руссо, Мабли и Сійэса. Всѣ эти теоріи вошли въ составъ того эклектическаго ученія, какое нашло примѣненіе въ законодательной дѣятельности революціонныхъ палатъ. Авторъ, ссылаясь на мою книгу, указываетъ на стр. 196, что отъ англійскихъ и французскихъ

писателей удержаны были только формулы и болѣе простыя мысли, способныя поразить воображеніе народа. Оторванныя отъ общихъ системъ, представленныя безъ всякаго объясненія и безъ ограниченій, какія допускаемы были ихъ авторами, эти ученія пріобрѣтали значеніе абсолютныхъ истинъ—значеніе, которое не было придаваемо имъ лицами, ихъ впервые высказавшими. «Эта сторона дѣла вѣрно представлена,—говоритъ авторъ,—въ «Происхожденіи современной демократіи Ковалевскаго». Революціонная доктрина, по мнѣнію Эсмена, заключаетъ въ себѣ четыре главныхъ момента: теорію народнаго суверенитета, теорію раздѣленія властей, теорію индивидуальныхъ правъ, ученіе о писаныхъ конституціяхъ и объ учредительныхъ правахъ. Въ послѣдующемъ изложеніи авторъ разсматриваетъ каждое изъ этихъ ученій въ отдѣльности. Его интересуетъ процессъ ихъ зарожденія и вся послѣдующая эволюція. Онъ восходитъ въ своихъ изысканіяхъ нерѣдко весьма далеко, до Альтузія и даже до Марсилія Падуанскаго съ его трактатомъ «О защитникѣ міра», наконецъ, до Ѳомы Аквината съ его незаконченнымъ сочиненіемъ «О правительствѣ князей» и «Богословской суммой» или энциклопедіей. Теоріи монархомаховъ даютъ ему матеріалъ для опредѣленія первоисточника ученія о договорномъ происхожденіи государства и власти. Бодэнъ представленъ имъ, какъ первообразъ доктринъ столько же Гоббса, сколько и Руссо, о недѣлимости суверенитета. При изложеніи дальнѣйшей эволюціи ученія о суверенитетѣ и связаннаго съ нимъ положительнаго избирательнаго права и различныхъ предложеній организовать систему пропорціональнаго представительства, авторъ ищетъ указаній и въ дебатахъ законодательныхъ палатъ Франціи, Англіи и Бельгіи, и въ новѣйшихъ трактатахъ по пропорціональному представительству. Начитанность его на всѣхъ языкахъ Европы, за исключеніемъ одного венгерскаго, поистинѣ поразительная.

Тогда какъ писатели, ранѣе Эсмена поднимавшіе тѣ же вопросы, интересовались ими въ приложеніи къ опредѣленной французской конституціи, онъ пользуется добытыми имъ выводами для комментированія разновременныхъ порядковъ не только Франціи, но и Англіи съ ея колоніями, Испаніи, Австріи и т. д. Говоря о раздѣленіи властей, онъ, подобно мнѣ, восходитъ къ ученію Локка, заявляя, что Локкъ первый изъ всѣхъ политическихъ писателей имѣетъ опредѣленное ученіе на этотъ счетъ. Подобно мнѣ, Эсменъ доказываетъ, что Локкъ отмѣтилъ существенныя черты, опредѣлившіяся въ его время въ англійской конституціи. Авторъ противо-

полагаетъ затѣмъ ученіе Монтескье ученію Локка и болѣе обстоятельно развиваетъ свой взглядъ на отличіе той точки зрѣнія, съ какой Руссо разсматриваетъ раздѣленіе властей, отъ той, какой придерживается Монтескье. Онъ переходитъ затѣмъ къ критикѣ взглядовъ Монтескье и подробно останавливается на замѣчательной книгѣ современнаго президента С.-А. Соединенныхъ Штатовъ, бывшаго профессора Вудро Вильсона (Congressional Government). Весьма подробно разсматриваются имъ также отношенія законодательной и исполнительной власти на основаніи конституцій Франціи и Американскихъ Штатовъ, прежде всего—федеральной. Особое мѣсто отведено вопросу, въ какой мѣрѣ раздѣленіе властей примиримо съ парламентскимъ образомъ правленія. Глава заканчивается подробнымъ историческимъ экскурсомъ, посвященнымъ роли судебной власти.

Въ отдѣлѣ объ индивидуальныхъ правахъ въ четвертомъ изданіи мы не находимъ еще той исчерпывающей полноты, какою отличаются послѣдующія изданія, въ которыхъ авторъ остановился на анализѣ и извѣстной доктрины Еллинека о субъективныхъ правахъ.

Первая часть книги Эсмена о современной свободѣ заканчивается теоріей писанныхъ конституцій и противоположеніемъ двухъ типовъ государственнаго устройства: одного—подобнаго англійской конституціи, не знающей различія основныхъ законовъ отъ обыкновенныхъ, и другого—въ родѣ американскаго, который проводитъ это различіе. Первый видъ конституцій имѣетъ преимущество гибкости, второй—незыблемости основныхъ началъ. Авторъ немало пользуется въ этомъ отдѣлѣ англійской литературой и, въ частности, сочиненіемъ Дайси.

Вторая половина книги Эсмена посвящена комментарію дѣйствующей конституціи и краткому историческому очерку ея возникновенія. По самой своей темѣ, эта часть сочиненія не допускаетъ возможности короткаго анализа. Достаточно сказать, что она пользуется большимъ авторитетомъ во Франціи; на нее нерѣдки ссылки и въ дебатахъ палатъ, и при толкованіи спорныхъ по интерпретаціи вопросовъ, число которыхъ весьма значительно въ виду краткости и неполноты органическихъ законовъ 1875 г.

Еще два слова объ Эсменѣ, какъ о членѣ Академіи нравственныхъ и политическихъ наукъ. Я обязанъ ему моимъ включеніемъ въ число ея корреспондентовъ. Это дало мнѣ возможность слѣдить, благодаря личному посѣщенію засѣданій или чтенію протоколовъ Академіи, за тѣми мемуарами, которые такъ часто пред-

лагаемы были вниманію ученаго собранія ея неутомимымъ сочленомъ.

Въ послѣдніе годы своей жизни Эсменъ особенно занятъ былъ вопросомъ о радикальной перемѣнѣ, какой подверглись англійскіе порядки и, въ частности, права палаты лордовъ. Надѣюсь, что эти его мемуары будутъ собраны въ отдѣльный томъ. Они заслуживаютъ этого, будучи однимъ изъ лучшихъ комментаріевъ современной эволюціи англійскаго государственнаго права.

Потеря Эсмена чувствуется весьма сильно во Франціи всѣми его товарищами по занятіямъ. Недавно Жезъ, въ издаваемой имъ Revue de droit publique, счелъ возможнымъ сказать, что книга Эсмена во Франціи—первая попытка научнаго обоснованія государственнаго права, такъ какъ до Эсмена были только сухіе комментаторы текстовъ конституціи или авторы политическихъ памфлетовъ. Самъ Эсменъ едва ли подписался бы подъ такимъ положеніемъ. Онъ очень высоко цѣнилъ работы своихъ предшественниковъ и не разъ рекомендовалъ мнѣ ознакомиться съ ними. Въ самой книгѣ своей онъ указываетъ на то, какое вліяніе на законодательство, въ частности, на органическіе законы 1875 г, имѣли сочиненія Prevost Paradol «La France nouvelle» и герцога Брольи «Du gouvernement qui convient à la France». Говоря о предшественникахъ Эсмена, нельзя, разумѣется, обойти молчаніемъ ни Бенжамена Констана, ни Росси, ни Лабулэ. Первый и послѣдній изъ трехъ названныхъ мною писателей пустили въ обращеніе столько новыхъ для Франціи и постепенно привившихся въ ней мыслей, что относить ихъ сочиненія къ области политическихъ памфлетовъ, имѣющихъ только временное значеніе, было бы явной несправедливостью. Что касается до Росси, то изложеніе имъ политическихъ правъ французскихъ гражданъ въ ихъ историческомъ развитіи настолько полно и художественно, что послѣдующимъ писателямъ оставалось только повторять ранѣе имъ сказанное или отводить лишь скромное мѣсто въ своихъ трактатахъ ученію о личныхъ правахъ. Такъ и поступилъ Эсменъ, и если Еллинекъ издалъ цѣлое разсужденіе на тему, повидимому, болѣе или менѣе исчерпанную, то потому, что счелъ возможнымъ раздвинуть рамки вопроса и построить совершенно оригинальную теорію субъективныхъ правъ.

Несправедливо было бы также обойти молчаніемъ нѣкоторыхъ современниковъ Эсмена, въ частности, Бутми, этого безподобнаго комментатора не столько положительнаго права Англіи и Америки,

сколько «духа ихъ учрежденій», употребляя любимый терминъ Монтескье. Бутми—болѣе психологъ и соціологъ, чѣмъ юристъ, но никто лучше его, за исключеніемъ развѣ Лабулэ, не сумѣлъ показать, какъ въ учрежденіяхъ отражается весь складъ духовной жизни народа, въ свою очередь обусловленный его исторіей.

Мы не умалимъ значенія высоко цѣнимаго нами автора «Элементовъ конституціоннаго права», сказавъ, что его заслуга лежитъ главнымъ образомъ въ сравнительно-историческомъ изученіи государственнаго права европейскихъ народовъ вообще и французскаго въ частности. Съ большой ясностью ума, простотой и искусствомъ изложенія Эсменъ соединялъ широту взглядовъ, отсутствіе предубѣжденности, уважительное отношеніе къ чужимъ мнѣніямъ, страстное исканіе научной истины. Онъ не щадилъ собственныхъ силъ, постоянно накопляя все новыя и новыя знанія, передѣлывая по восьми разъ свои курсы и книги. Это позволило ему оставить по себѣ два, глубоко продуманныхъ и прекрасно выполненныхъ сочиненія: «Исторію французскаго права» и «Элементы права конституціоннаго». На нихъ, главнымъ образомъ, и опирается его вполнѣ заслуженная извѣстность.

Послѣ окончанія рѣчи М. М. Ковалевскаго, покрытой аплодисментами всего собранія, заслушанъ былъ докладъ *Б. Е. Шацкаго:* «*Конституціонный кризисъ въ Соединенныхъ Штатахъ*».

## Положенія доклада.

1. Установленная конституціей 1787 г. система «сдержекъ и равновѣсій» власти привела къ раздробленію политической отвѣтственности, еще болѣе усилившемуся на протяженіи XIX вѣка. Въ настоящее время система эта переживаетъ острый кризисъ: во всѣхъ областяхъ государственной жизни Соединенныхъ Штатовъ на ряду съ распространеніемъ принципа народнаго контроля на такія стороны, которыя раньше оставались ему совершенно чуждыми, наблюдаются и настойчивыя попытки сосредоточенія политической отвѣтственности на опредѣленныхъ лицахъ.

2. Въ сферѣ законодательной власти тенденція эта уже нашла выраженіе путемъ измѣненія: а) наказа палаты представителей въ направленіи ограниченія безотвѣтственныхъ полномочій спикера и передачи права назначенія комитетовъ въ руки самой палаты и б) способа избранія членовъ верхней палаты.

3. Въ области отношеній между исполнительной и законодательной властями падаютъ перегородки, до сихъ поръ ихъ раздѣлявшія. Въ ближайшемъ будущемъ слѣдуетъ ожидать ихъ сближенія путемъ предоставленія органамъ исполнительной власти права участія въ засѣданіяхъ конгресса.

4. Въ американской системѣ существуютъ серьезныя препятствія ко введенію парламентарной формы правленія. Новѣйшія измѣненія въ государственномъ строѣ Соединенныхъ Штатовъ, однако, обнаруживаютъ тенденцію къ уничтоженію дуализма въ федеральномъ правительствѣ.

5. Въ сферѣ судебной власти также намѣчается симптоматически важный процессъ, сметающій на своемъ пути наиболѣе твердыя «сдержки и равновѣсія» въ пользу торжествующаго принципа народнаго контроля.

6. Неофиціальное правительство Соединенныхъ Штатовъ, политическія партіи также подвергаются воздѣйствію новыхъ условій, въ частности путемъ системы «direct primaries elections».

7. Успѣхъ референдума и иниціативы не угрожаетъ представительной системѣ федераціи. Придавать ограниченное локальное значеніе третьему члену демократической тріады—отзыву должностныхъ лицъ—даже въ будущемъ еще нельзя съ полной увѣренностью.

8. Реформа американской системы можетъ быть проведена какъ путемъ измѣненія текста конституціи, такъ и независимо отъ измѣненія послѣдняго подобно тому, какъ и въ прошломъ «неподвижная» американская конституція измѣнялась посредствомъ внутренняго процесса преобразованія [1]).

---

[1]) *Литература*: Bryce, The American commonwealth.—M. Ostrogorski, The democracy and the organisation of political parties, 1902 (и французское изданіе 1912).—W. Willoughby, The constitutional law of the United States, 1910.—Herb. Croly, The promise of American life 1911.—Smith, The spirit of American government.—Brooks, The corruption in American politics.—Bryce, The constitutions.—The initiative, referendum and recall.—National Municipal League series 1912.—Oberholzer, The referendum, initiative and recall in America.—James and Sanford, Government in state and nation.—Pierce, The federal usurpation.—Mc. Connel, The presidential campaigns.—Moore, The American Congress.—Mason, The vetopower.—Burgess, Political science.—De Chambrun, Le pouvoir éxécutif.—К. Н. Соколовъ, Парламентаризмъ.—В. Вильсонъ, Государственный строй Соединенныхъ Штатовъ.—Wilson, The new freedom, 1912.—The Executive Documents.—

Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *Б. Е. Шацкій* сообщилъ слѣдующее [1]):

## I.

«Если, по мнѣнію народа, распредѣленіе властей въ какомъ-либо отношеніи неправильно, то пусть оно будетъ измѣнено способомъ, предусмотрѣннымъ конституціей, но пусть не будетъ измѣненій посредствомъ узурпаціи, такъ какъ этого обычное оружіе, посредствомъ котораго разрушаютъ свободныя правительства» [2]). Эти слова составляютъ политическое завѣщаніе Вашингтона, оставленное имъ будущимъ поколѣніямъ.

Но на протяженіи XIX вѣка послѣдующія поколѣнія не смогли до конца выдержать приведеннаго завѣщанія Вашингтона. Правда, основные принципы, выработанные филадельфійскимъ конвентомъ, оказались даже болѣе живучими, чѣмъ того могли ожидать сами «отцы конституціи»; правда, ни федеральная власть не свела къ нулю компетенціи отдѣльныхъ штатовъ, ни отдѣльные штаты тѣмъ болѣе не обезсилили федеральной власти; не оказались болѣе правдоподобными и другія взаимно другъ другу противорѣчащія опасенія, что президентъ явится всемогущимъ «деспотомъ» благодаря обширности своихъ полномочій или что, наоборотъ, онъ самъ окажется, говоря словами авторовъ «Федералиста», вовлеченнымъ въ «стремительный водоворотъ» законодательной власти и превратится, какъ то предсказывалъ и Токвиль, въ лишенную всякаго реальнаго значенія фигуру. Самый текстъ конституціи въ вопросѣ о распредѣленіи власти между органами законодательства и исполненія за все время не претерпѣлъ никакихъ измѣненій, а между тѣмъ подъ этой неподвижной оболочкой все-таки происходили нѣкоторыя внутреннія перемѣщенія, подчасъ килѣла и острая борьба.

---

The Congressional Record.—The House Documents.—The House Journal.—Elliot's Debates on the Federal Constitution.—Le Federaliste (франц. изд.).—The Democratic Campaigns Book, 1912.—The Republican Text Book, 1912.—The National Issues of 1912.—North American Review.—The Outlook, 1911, 1912, 1913.—Revue du droit public, 1894 v. 2 (статья L. Barde) и 1912 (статья E. Coquet).—Nord und Süd, апрѣль 1913 (статья Вильсона).—Internationale Monatschrift, іюль 1913 (статья Sloane).

1) Докладъ напечатанъ въ «Юридическомъ Вѣстникѣ», 1913 г., кн. IV.

2) Цитирую по message президента Джонсона въ The House Journal, 1866, p. 11.

Вашингтонъ являлся преобладающею силой по сравненію съ Конгрессомъ и при содѣйствіи Гамильтона направлялъ дѣятельность законодательныхъ учрежденій. Начиная съ правленія Джефферсона, опредѣляется возвращеніе Конгресса къ нормальному своему значенію. При Генри Клеѣ и Даніэлѣ Уебстерѣ колеблющаяся чашка вѣсовъ даже склонялась, повидимому, на сторону законодательныхъ учрежденій, пока народъ вторичнымъ избраніемъ президента Джаксона не поддержалъ энергично оборонявшейся исполнительной власти. При Авраамѣ Линкольнѣ полномочія президента, подъ вліяніемъ междуусобной борьбы, расширяются до крайнихъ своихъ предѣловъ, но, послѣ исчезновенія исключительныхъ обстоятельствъ, снова замыкается тѣсное кольцо, стѣсняющее свободу исполнительной власти, и обратная, хотя и пріобрѣтающая новый смыслъ, тенденція увеличенія власти президента начинаетъ вырисовываться въ послѣдніе годы XIX и первые годы XX столѣтія.

Однако, несмотря на нѣкоторыя внутреннія измѣненія, результаты болѣе, чѣмъ столѣтней эволюціи не оказались настолько существенными, чтобы основной принципъ «the checks and balances of power», положенный въ основаніе американской конституціи, могъ къ началу XX вѣка считаться окончательно разрушеннымъ. Скорѣе, наоборотъ, въ теченіе XIX столѣтія въ американской политической жизни даже нашли себѣ мѣсто новые факторы, которые продолжали вести Соединенные Штаты по пути распыленія значенія отдѣльныхъ государственныхъ органовъ, лишенныхъ единаго руководящаго центра; съ полнымъ правомъ это можно сказать по поводу развитія комитетскаго правленія, нанесшаго смертельный ударъ отвѣтственности депутатовъ, и партійной системы, создавшей другое, «невидимое», говоря словами сенатора Бевериджа, правительство («invisible government») позади офиціальныхъ руководителей государственной машины.

И вотъ, на зарѣ XX столѣтія Соединенные Штаты приходятъ къ такому печальному положенію вещей, которое находитъ себѣ краснорѣчивое описаніе въ статьѣ Вудро Вильсона «The issues of reform». «Политическіе разговоры послѣднихъ лѣтъ, касающіеся реформированія нашихъ политическихъ методовъ, приводятъ насъ обратно къ тому мѣсту, отъ котораго мы начинали. Мы имѣли въ виду, при нашемъ политическомъ зарожденіи, въ качествѣ націи, только одну прямую цѣль, именно: передать контроль въ руки народа, установить правленіе посредствомъ общественнаго мнѣнія, цѣ-

ликомъ демократическое по своему строенію и мотивамъ. Мы были заинтересованы въ этомъ даже больше, чѣмъ въ томъ, чтобы сдѣлать его дѣятельнымъ. Способность дѣйствовать обозначаетъ силу, сила можетъ обозначать тиранію, а наши мысли были направлены къ тому, чтобы имѣть свободу какою бы то ни было цѣной. И вотъ теперь, когда нашъ опытъ насчитываетъ полныхъ сто тридцать лѣтъ, мы внезапно открываемъ, что не обладаемъ ни возможностью дѣйствія, ни возможностью контроля» [1]).

Эта переоцѣнка всѣхъ политическихъ цѣнностей знаменуетъ собою серьезное разочарованіе въ прежней системѣ «сдержекъ и равновѣсія власти» и настоятельную потребность въ созданіи системы, соединяющей возможность контроля съ возможностью дѣйствія, но для государствовѣда, можетъ быть, еще важнѣе, что тѣ формы, въ которыя выливается эта потребность отвѣтственности во всѣхъ областяхъ государственной жизни, въ настоящее время сильно отличаются отъ прежнихъ условій зависимости между органами государственной власти и общепризнаннымъ сувереномъ страны—народомъ. Вѣдь еще демократическій президентъ Джаксонъ мечталъ о проведеніи въ жизнь принципа отвѣтственности всѣхъ должностныхъ лицъ. Но какими путями шелъ Джаксонъ и его послѣдователи къ намѣченной цѣли?

Конституціи отдѣльныхъ штатовъ, выработанныя подъ вліяніемъ его идей, даютъ точный отвѣтъ на этотъ вопросъ. Срокъ полномочій главы исполнительной власти былъ уменьшенъ до одного или двухъ лѣтъ. Его положеніе потерпѣло серьезный ущербъ. Его власть назначенія была сильно уменьшена. Многіе изъ наиболѣе важныхъ его помощниковъ избирались народнымъ голосованіемъ и сдѣлались независимыми отъ своего прямого начальника [2]). Въ нѣкоторыхъ

---

1) Рѣчь The issues of reform, произнесенная въ Канзасѣ 5 мая 1911 г. См. The initiative, referendum and recall, 1912, edited by W. Bennet Munro, p. 69.

2) Печальной и, какъ это ни странно, современной иллюстраціей этой теоріи является слѣдующій случай, разсказываемый Вильсономъ въ другомъ контекстѣ. Шерифъ одного изъ штатовъ недавно допустилъ, чтобы отданный на его попеченіе преступникъ былъ отнятъ отъ него толпой и повѣшенъ судомъ Линча. Шерифъ при этомъ не только не оказалъ сопротивленія, но даже не выразилъ протеста. Губернаторъ штата отправилъ шерифу письмо, въ которомъ упрекалъ его въ преступномъ неисполненіи обязанности. Шерифъ отвѣтилъ губернатору открытымъ письмомъ, въ которомъ грубо рекомендовалъ послѣднему заниматься своими собственными дѣлами. Это грубое письмо прошло

случаяхъ губернаторъ былъ даже лишенъ ограниченнаго права вето на законодательство. Но не слѣдуетъ думать, будто законодательная власть что-либо выиграла при этой эволюціи. Предѣлы ея правъ были тщательно и весьма узко очерчены мѣстными конституціями. Представители судебной власти также избирались на короткіе сроки, чтобы сдѣлать ихъ болѣе «amenable to the public opinion» [1]). Всѣ усилія были приложены къ тому, чтобы передать всю полноту власти въ руки простого народа («of the plain people»). Но результаты оказались прямо противоположны тѣмъ, которыхъ съ нетерпѣніемъ ожидали. Раздробленіе отвѣтственности не привело къ желанной цѣли, и теперь, на ряду съ распространеніемъ отвѣтственности на такія области, которыя раньше оставались ей совершенно чуждыми, наблюдается проявленіе новой основной тенденціи американской политической жизни—консолидаціи отвѣтственности—сосредоточенія ея на какомъ-либо опредѣленномъ лицѣ или учрежденіи. Во всѣхъ областяхъ государственной жизни сказывается проявленіе этой новой тенденціи: въ офиціальномъ правительствѣ она даетъ себя чувствовать въ большей или меньшей степени въ предѣлахъ исполнительной, законодательной и судебной власти, въ сферѣ отношеній между этими властями; въ неофиціальномъ правительствѣ она становится девизомъ, одухотворяющимъ собою широкую перестройку внутренно-партійной структуры, она просачивается сквозь незыблемыя постановленія конституціи, создавая новыя формы отношеній между народомъ и его представителями, расширяя компетенцію федеральнаго правительства и обѣщая въ будущемъ открыть дорогу новымъ, можетъ быть, еще болѣе радикальнымъ измѣненіямъ посредствомъ созданія болѣе легкаго способа измѣненія конституціи.

Такимъ образомъ, старая вражда между теоріей «національной отвѣтственности», не боящейся концентраціи власти и сопряженной съ нею отвѣтственности, и противоположнымъ ученіемъ о «ненарушимыхъ» правахъ индивида, ученіемъ, питающимъ противодѣйствіе первой теоріи и болѣе склоннымъ привѣтствовать торжество малень-

---

для шерифа совершенно безнаказаннымъ, но по существу—спрашиваетъ Вильсонъ—развѣ не былъ онъ правъ? Развѣ онъ зависѣлъ отъ губернатора или какого-либо другого должностнаго лица, а не исключительно отъ голосовъ своихъ сосѣдей, изъ которыхъ многіе участвовали въ толпѣ, повѣсившей преступника? (Перепечатано въ Collection of British Authors, Wilson, The new freedom).

[1]) См. Herbert Croly, The promise of American life, 1911, p. 119—120.

кихъ винтиковъ государственнаго механизма, кончается, повидимому, рѣшительною побѣдой принципа «національной отвѣтственности». Александръ Гамильтонъ былъ первымъ его провозвѣстникомъ въ исторіи американской политической мысли; «величайшій демократъ» Томасъ Джефферсонъ—наболѣе вліятельнымъ его противникомъ.

И интересно отмѣтить при этой агоніи могущественной когда-то теоріи, что именно формальному преемнику Джефферсона, Вудро Вильсону, выпадаетъ на долю нанести роковой ударъ идеямъ американскаго «уравнителя». Ненарушимыя права индивида стали еще болѣе священными, но путь къ ихъ осуществленію отнынѣ ведетъ не черезъ раздробленіе власти, а, наоборотъ, черезъ усиленіе ея.

## II.

Наиболѣе острая потребность въ консолидаціи отвѣтственности проявилась, разумѣется, въ сферѣ законодательной власти. Власть комитетовъ въ палатѣ представителей получила, какъ извѣстно, гипертрофическое развитіе. Палата представителей, заваленная грудой дѣлъ, поступающихъ изъ комитетовъ [1]), сама лишенная отвѣтственнаго руководительства, не имѣющая возможности потребовать интересующіе ее билли изъ комитетовъ, должна была уступить львиную долю своей власти независимымъ отъ нея комитетамъ [2]). Но послѣдніе, творя свою закулисную работу и находясь благодаря системѣ лоббіизма и log-rolling'a (взаимныхъ услугъ) въ значительной части, подъ контролемъ безотвѣтственныхъ вліяній, сами не были высшими направляющими органами законодательной работы.

[1]) Въ одномъ январѣ 1905 г. палата представителей рѣшила судьбу 459 биллей (Pierce, The Federal usurpation, 1908, p. 166). Въ 56-мъ Конгрессѣ въ обѣ палаты было внесено 12152 билля, изъ которыхъ 1215 сдѣлались законами. Въ 57-мъ Конгрессѣ было принято 3430 биллей (James and Sanford, Government in state and nation, 1910, p. 167), что представляетъ особенный интересъ по сравненію съ Англіей, гдѣ въ періодъ времени съ 1899 г. по 1905 г. было принято 46 законовъ, имѣющихъ общее значеніе, и 246 частнаго характера.

[2]) «Комитеты могутъ измѣнить билль по своему усмотрѣнію (as they please), они могутъ провести это измѣненіе такъ далеко, что въ дѣйствительности получится новый билль, отражающій скорѣе точку зрѣнія комитета, чѣмъ его автора, наконецъ, они могутъ посредствомъ ли того, что представятъ враждебный отчетъ о биллѣ или задержатъ отчетъ до окончанія сессіи или вовсе не представятъ его,—фактически уничтожить билль». См. La Follet, The speaker, p. 243.

Рядомъ съ комитетами или, вѣрнѣе, надъ ними существовала еще и другая власть, власть спикера, окончательно уничтожавшая вліяніе отдѣльныхъ членовъ палаты на ходъ законодательства. Главное изъ правъ, которымъ спикеръ палаты обладалъ до самаго послѣдняго времени, хотя это право и не было предоставлено ему конституціей, заключалось въ назначеніи имъ предсѣдателей и членовъ всѣхъ комитетовъ палаты. Непосредственно за этимъ совершенно безконтрольнымъ правомъ (если не считать частнаго вліянія нѣкоторыхъ лицъ на спикера) идетъ предсѣдательство спикера въ Committee on Rules, деспотически устанавливающемъ порядокъ занятій парламента и могущемъ помѣшать проведенію неугоднаго ему законопроекта [1]), и практически весьма важное право признанія (the right of recognition), дающее спикеру возможность систематически не замѣчать тѣхъ депутатовъ, которые въ засѣданіи палаты просятъ слова, не переговоривъ съ нимъ заранѣе о своемъ намѣреніи [2]).

При такомъ богатомъ арсеналѣ средствъ, отданныхъ въ полное распоряженіе спикера, приходится ли удивляться тому, что послѣдній сталъ могущественной «монархической» фигурой, какъ называли послѣдняго республиканскаго спикера Кеннона политическіе дѣятели страны.

Единственное средство остающееся въ рукахъ недовольныхъ

---

[1]) До самаго послѣдняго времени этотъ комитетъ состоялъ изъ пяти лицъ, но такъ какъ каждая партія располагала въ немъ двумя голосами, то все рѣшеніе зависѣло отъ поведенія спикера, и Чампъ Кларкъ могъ съ полнымъ правомъ сказать, когда было сдѣлано предложеніе передать одну демократическую резолюцію въ Committee on Rules: «it might as well be referred to the sleepers in the catacombs» («оно могло бы съ такимъ же успѣхомъ быть передано мертвецамъ на кладбищѣ»).

[2]) Депутатъ Куперъ не могъ добиться слова въ теченіе 4 лѣтъ вслѣдствіе его оппозиціи угодному спикеру биллю, спикеръ Carlisle воспрепятствовалъ принятію Blair Education Bill'я тѣмъ путемъ, что отказывалъ въ словѣ его защитникамъ (См. E. Coquet, La présidence de la Chambre des Représentants въ Revue du Droit Public, 1912, p. 201). Въ 1887 г. представитель Небраски два часа стоялъ передъ спикеромъ, добиваясь признанія, и потомъ въ видѣ протеста разорвалъ на глазахъ спикера приготовленный билль (Bushwell-Hart, Practical essays on American government, статья The speaker as premier). Въ этихъ случаяхъ нѣтъ ничего удивительнаго, если вспомнить, что на рѣшеніе спикера по поводу предоставленія слова нѣтъ апелляціи (Congressional Record, 2 session 58 Congress, p. 5050) и что спикеръ при извѣстныхъ условіяхъ даже можетъ предпочесть оратору, уже получившему признаніе, другое лицо (Record, 1 session 55 Congress, p. 4255).

членовъ палаты, это filibustering—родъ диляторной обструкціи, но помимо того, что средство это мало способствуетъ успѣху парламентской работы, въ руки послѣднихъ спикеровъ (Рида и Кеннона) были вложены такіе скорпіоны, которые устранили и это ultima ratio отчаянія [1]).

Можно считать несомнѣннымъ, что спикеры послѣдняго времени (въ особенности Ридъ и Кеннонъ) были могущественнѣе, въ извѣстныхъ отношеніяхъ, перваго министра Англіи въ нижней палатѣ. Одинъ изъ тезисовъ, принятыхъ демократической партіей въ ея національной платформѣ 1908 г. гласилъ: «The representative government becomes a failure when one member in the person of the speaker is more powerful than the entire body» («представительное правленіе оказывается несостоятельнымъ, когда одинъ членъ въ лицѣ спикера становится болѣе могущественнымъ, чѣмъ все учрежденіе»). Смитъ высказываетъ почти ту же мысль, утверждая безъ всякихъ ограниченій, что «спикеръ и комитеты имѣютъ абсолютное право вето на законодательство даже вопреки волѣ большинства» [2]).

Но, обладая большею, быть можетъ, властью въ палатѣ, чѣмъ англійскій премьеръ, спикеръ не представлялъ ни одного изъ тѣхъ достоинствъ, которыя поднимаютъ на недосягаемую, по сравненію съ нимъ, высоту должность перваго министра Великобританіи. И при Кеннонѣ такъ же, какъ и при Ридѣ, американское законодательство отличалось тѣмъ же отсутствіемъ сознательно поставленныхъ задачъ, которое составляетъ Ахиллесову пяту всей системы. Поясню это примѣромъ. Въ 1908 г., идя навстрѣчу общему желанію страны и обѣихъ большихъ партій, члены республиканской партіи внесли въ палату представителей билль (House of Repre-

---

[1]) Такъ, напримѣръ, въ 51-мъ Конгрессѣ республиканское большинство было очень незначительно, и демократы-обструкціонисты, отказываясь голосовать по многимъ вопросамъ, дѣлали невозможнымъ для республиканцевъ собрать болѣе половины членовъ палаты при голосованіи. Тогда спикеръ Ридъ отдалъ распоряженіе клерку палаты, вопреки старому правилу, считать и тѣхъ членовъ, которые не участвовали въ голосованіи, а только присутствовали въ палатѣ и противъ желанія протестантовъ записывать ихъ имена въ «roll-call» (протоколъ голосованія). См. James and Sanford, op. cit, p. 176.

[2]) Smith, The spirit of American government, p. 200. Ср. кромѣ того, сен. Hoar, The conduct of business in Congress, въ North American Review, v. 128, p. 121. Слабая защита старыхъ порядковъ у Freeman, A defence of Congressional government.

sentatives, № 20122), требующій отъ партійныхъ комитетовъ полной отчетности финансовой стороны кампаніи. Совершенно механически къ этому безспорному принципу было прибавлено требованіе о производствѣ сравнительнаго подсчета числа взрослыхъ негровъ въ Южныхъ Штатахъ, по сравненію съ ихъ количествомъ, дѣйствительно пользующимся избирательнымъ правомъ. Въ силу причинъ, о которыхъ будетъ рѣчь въ дальнѣйшемъ изложеніи, демократы не могли голосовать за это добавленіе и были поставлены въ необходимость голосовать противъ всего билля, содержащаго принципъ, который они все время настойчиво защищали въ странѣ. Билль прошелъ палату голосами республиканской партіи, но въ Сенатскомъ комитетѣ (Committee on Privileges and Elections) оказался похороненнымъ изъ опасенія противодѣйствія со стороны демократической партіи.

Итакъ, общественное мнѣніе, обѣ партіи и президентъ (въ своей т. н. speech of acceptance кандидатуры, обязательной для каждаго кандидата и содержащей програмныя заявленія послѣдняго) высказались за главный и единственный принципъ билля, и все-таки, несмотря на это, билль не можетъ сдѣлаться закономъ. Одно изъ двухъ заключеній напрашивается при разсмотрѣніи этого факта: или а) республиканская партія была неискренна въ своемъ желаніи провести этотъ билль, что опровергается принятымъ на себя въ томъ же 1908 г. обязательствомъ предать гласности свои финансовые отчеты, или b) техника законодательной работы настолько несовершенна, что требуетъ радикальной и неотложной реформы.

Еще во время республиканскаго спикерства Кеннона въ палатѣ представителей нарастала яркая оппозиція вопіющимъ недостаткамъ парламентской процедуры. Въ послѣдніе годы «владычества» Кеннона эта оппозиція включала въ себя не только всѣхъ почти членовъ демократической партіи, но и немалочисленныхъ «инсургентовъ» республиканской партіи, во главѣ съ ярымъ противникомъ «боссовъ» Мердокомъ.

Неудивительно поэтому, что, когда на выборахъ 1910 г. народъ отдалъ свои голоса демократическимъ кандидатамъ въ палату представителей, первымъ дѣломъ послѣдней, собравшейся въ новомъ составѣ, была реформа внутренней парламентской процедуры. Эта чрезвычайно важная въ парламентской исторіи Соединенныхъ Штатовъ реформа пошла, именно, въ направленіи той консолидаціи политической отвѣтственности, которая теперь намѣчается во всѣхъ областяхъ государственной жизни Америки.

Рѣшительная битва была дана уже въ 61-мъ Конгрессѣ (17—19 марта 1910 г.), когда демократы, съ помощью республиканскихъ «инсургентовъ», провели постановленіе, согласно которому всемогущій Committee on Rules долженъ былъ избираться самой палатой въ составѣ десяти человѣкъ (шесть отъ большинства, четыре отъ меньшинства), его предсѣдатель выбирается самимъ комитетомъ, а спикеръ не можетъ быть даже его членомъ. Эти дни, справедливо названные лидеромъ демократовъ Чампомъ Кларкомъ «the days of salvation», имѣли свое продолженіе въ 62-мъ Конгрессѣ, въ теченіе которыхъ право назначенія всѣхъ другихъ комитетовъ, принадлежавшее спикеру съ 18 января 1790 г., было передано въ руки самой палаты. Въ 1911 г. было постановлено, что власть назначенія комитетовъ будетъ отнынѣ принадлежать выбранному всей палатой комитету путей и средствъ, и, съ помощью вновь введенныхъ списковъ (Calendar of motions to discharge the committees и Calendar for unanimous consent), была установлена возможность для палаты потребовать билль изъ комитета и относительная свобода членовъ палаты отъ усмотрѣнія спикера. «Планъ, принятый Конгрессомъ,—утверждаетъ В. Брайанъ въ письмѣ къ автору этой статьи, — можетъ быть измѣненъ, если опытъ обнаружитъ его недостатки, но эти измѣненія будутъ итти въ направленіи созданія правилъ, обезпечивающихъ большее отраженіе воли народа» [1]).

Осуществившаяся реформа имѣетъ еще и другое значеніе. Обѣщая освобожденіе спикера отъ несвойственныхъ ему функцій руководителя законодательной власти, она освобождаетъ дорогу для введенія института отвѣтственнаго лидерства въ палатѣ. Процессъ этотъ совершается на нашихъ глазахъ, хотя, надо сознаться, не вполнѣ безболѣзненно. Еще въ 1910 г., немедленно послѣ побѣды, одержанной демократами надъ спикеромъ, послѣдніе пытались свергнуть его вотумомъ недовѣрія, подчеркивая тѣмъ самымъ партійный характеръ должности; въ слѣдующемъ конгрессѣ избранный спикеромъ представитель Миссури Чампъ Кларкъ, по примѣру своихъ предшественниковъ, произнесъ программную рѣчь партійнаго характера, но тѣмъ не менѣе новый путь намѣтился ясно и

---

[1]) Я позволяю себѣ привести нѣкоторыя выдержки изъ писемъ Вилліама Брайана и Джэмса Брайса ко мнѣ, съ любезнаго разрѣшенія ихъ авторовъ, въ виду того естественнаго интереса, который представляютъ ихъ утвержденія.

опредѣленно уже теперь. Отвѣтственный лидеръ палаты сидитъ отнынѣ не въ креслѣ спикера, и демократическое большинство Конгресса свободно избрало своего руководителя въ лицѣ депутата отъ Алабамы Эндервуда, и республиканское меньшинство вручило свою судьбу представителю Иллинойса Ману.

Не меньшее вліяніе на усиленіе политическаго значенія представительной палаты окажетъ та реформа, которая произвела сенсацію въ Америкѣ въ апрѣлѣ 1913 г., послѣ созыва экстраординарной сессіи Конгресса. Впервые за время существованія республиканской партіи общее собраніе ея парламентской фракціи (партійный каукусъ) происходило при свѣтѣ гласности, въ присутствіи представителей печати. Такъ какъ республиканцы въ этомъ отношеніи послѣдовали примѣру новой прогрессивной партіи, то теперь очередь остается только за демократами, увлекаемыми общимъ теченіемъ. Уничтоженіе господства безотвѣтственныхъ комитетовъ и тайныхъ каукусовъ, естественно, не можетъ не отразиться на повышеніи авторитета палаты.

Что касается Сената, то хотя самая процедура веденія дѣлъ въ верхней палатѣ и не возбуждала противъ себя такихъ возраженій, но организація ея за послѣднее время подверглась серьезнымъ и небезосновательнымъ упрекамъ. За послѣднія сорокъ лѣтъ Сенату пришлось разсмотрѣть пятнадцать случаевъ, въ которыхъ наблюдалась коррупція при избраніи сенаторовъ, въ то время какъ предыдущіе 84 года дали всего одно такое дѣло; въ виду сложныхъ интригъ за послѣднія 20 лѣтъ четырнадцать сенаторскихъ мѣстъ были вакантными и не заполнялись иногда по цѣлымъ годамъ (особенно печальное положеніе вещей сложилось въ Монтанѣ, Нью-Іоркѣ и Іовѣ); выходъ изъ создавшагося положенія былъ найденъ путемъ перехода къ новой системѣ выборовъ посредствомъ прямого народнаго голосованія [1]).

---

1) По поводу господства финансовыхъ вліяній въ американскомъ Сенатѣ В. Брайанъ говоритъ въ цитированномъ уже письмѣ къ автору этой статьи: «I cannot leave this particular branch of the subject without adding that a part of senator Aldrich prestige (Ольдричъ былъ долгое время злымъ геніемъ Сената—Б. Ш.) was due to the influence which could be exerted over some of the senators by the large business interests that supported, the policies favored by senator Aldrich. The influence of these special interests is being reduced so that J think there will be less to object to in the future».

## III.

Федеральная конституція категорически запрещаетъ только совмѣстительство званія члена Конгресса и статсъ-секретаря, но ни слова не говоритъ о невозможности для представителей исполнительной власти присутствовать въ засѣданіяхъ Конгресса. Даже авторы «Федералиста», столь ригористически относящіеся къ теоріи раздѣленія властей, признавали принципіальную допустимость нѣкотораго контакта между органами исполнительной и законодательной властей [1]). Въ соотвѣтствіи съ этимъ при Вашингтонѣ статсъ-секретари присутствовали въ Конгрессѣ [2]), самъ президентъ обращался съ рѣчами къ палатамъ, еще Джонъ Адамсъ лично читалъ посланіе Конгрессу, и только со времени Джефферсона ведетъ начало то механическое обособленіе властей, неудачный выходъ изъ котораго впослѣдствіи пытались найти въ допущеніи статсъ-секретарей къ присутствію въ засѣданіяхъ комитетовъ.

Неудобство создавшагося положенія чувствовалось ясно: уже проектъ конституціи отколовшихся Южныхъ Штатовъ содержалъ постановленіе, допускающее статсъ-секретарей въ Конгрессъ по желанію палатъ; въ мартѣ 1865 г. нѣсколько болѣе радикальное предложеніе, намѣчающее даже основы права запросовъ, было принято спеціально для того образованнымъ комитетомъ палаты представителей; въ февралѣ 1881 г. соотвѣтствующее предположеніе было единогласно одобрено комитетомъ Сената. Но роковымъ образомъ всѣ попытки произвести необходимую реформу, которая могла бы быть завершена простымъ измѣненіемъ наказа, вплоть до настоящаго времени терпѣли неудачу, и только теперь возникаетъ надежда, что настоятельная потребность въ координированной дѣятельности государственныхъ органовъ получитъ, наконецъ, свое выраженіе.

Въ своей исторической рѣчи передъ Lotos Club'омъ Нью-Іорка Вилліамъ Тафтъ, еще въ качествѣ президента, но уже послѣ из-

---

[1]) См. Le Féderaliste, французское изданіе подъ редакціей Жеза, p. 408.

[2]) Даже законъ 2 сентября 1789 г., организующій Treasury Department, говоритъ, что статсъ-секретарь, «shall make report and give information to either branch of the Legislature in person (разбивка моя—Б. Ш.) or in writing as may be required respecting all maters»... Ср. Perry Belmont, Cabinet officers in Congress, въ North American Review, январь 1912.

бранія Вильсона, произнесъ слѣдующія, знаменательныя въ его устахъ слова: «Я не сомнѣваюсь въ томъ, что присутствіе способныхъ членовъ кабинета въ каждой палатѣ привело бы къ большей гармоніи при рѣшеніи государственныхъ дѣлъ въ обѣихъ палатахъ и обезпечило бы въ соотвѣтствіи съ партійными планами гораздо болѣе цѣнное, по сравненію съ настоящимъ, законодательство. Съ другой стороны, эта система позволила бы Конгрессу ближе подойти къ исполнительной власти, вникать болѣе дѣйствительно въ каждое ея дѣйствіе, достигать раскрытія причинъ, оправдывающихъ это дѣйствіе въ самый моментъ его совершенія и доставлять обществу болѣе скорую освѣдомленность о ходѣ дѣлъ, находящихся въ сферѣ вліянія исполнительной власти посредствомъ прямыхъ разспросовъ враждебной критики, на которые долженъ быть данъ немедленный отвѣтъ... Это вызвало бы необходимость назначенія въ кабинетъ людей, привычныхъ къ дебатамъ и къ защитѣ своихъ позицій и предоставило бы обществу возможность судить о главѣ исполнительной власти и его правительствѣ гораздо болѣе справедливо и своевременно, чѣмъ при настоящихъ условіяхъ».

Такимъ образомъ, въ области отношеній между исполнительной и законодательной властью наступаетъ новая эра: падаютъ перегородки, въ теченіе столѣтія преграждавшія правительству дорогу въ Конгрессъ. Послѣдній разъ президентъ появился въ Конгрессѣ 22 ноября 1800 г.; въ апрѣлѣ 1913 г. Вильсонъ рѣшилъ оживить этотъ прецедентъ [1]). Нѣкоторыя слабыя возраженія противъ конституціонности этого намѣренія раздались въ Сенатѣ со стороны Лоджа и Вилліамса, но подавляющее большинство палаты представителей и Сената высказалось въ пользу предположенія новаго президента, и 8 апрѣля 1913 г. сенаторы во главѣ съ вице-президентомъ Маршэлломъ посѣтили нижнюю палату для выслушанія посланія президента къ Конгрессу. Спикеръ палаты представителей Чампъ Кларкъ предоставилъ слово президенту, который передъ чтеніемъ посланія, встрѣченный шумнымъ одобреніемъ, обратился къ членамъ Конгресса съ слѣдующей рѣчью: «Я очень радъ воспользоваться этимъ случаемъ для того, чтобы обратиться непосредственно къ обѣимъ палатамъ и усилить въ самомъ себѣ впечатлѣніе, что президентъ Соединенныхъ Штатовъ является дѣйствительнымъ лицомъ, а не только частью правительства, при-

[1]) Любопытно отмѣтить, что и французскіе президенты послѣ Тьера и Макъ-Магона не обращались съ посланіями къ палатамъ.

вѣтствующаго Конгрессъ съ какого-то изолированнаго острова завистливой власти, отправляющаго посланія, не говорящаго естественно и своимъ собственнымъ голосомъ (with his own voice), что онъ является человѣческимъ существомъ, старающимся соединиться съ другими человѣческими существами въ общемъ служеніи. Послѣ этого пріятнаго опыта я буду себя чувствовать вполнѣ нормально во всѣхъ нашихъ совмѣстныхъ дѣйствіяхъ».

Во время этого знаменательнаго засѣданія статсъ-секретари Берлесонъ, Редфильдъ, Вильсонъ, Макъ Аду, Макъ Рейнольдсъ и Даніэльсъ занимали мѣста среди членовъ законодательныхъ собраній. Хотя послѣдній гвоздь далеко еще не вбитъ въ гробъ старой системы, можно считать, что регулярное участіе членовъ кабинета въ работѣ Конгресса составляетъ только вопросъ ближайшаго времени.

Присутствіе членовъ кабинета въ Конгрессѣ съ правомъ голоса, хотя и не на правахъ полноправныхъ его членовъ, не можетъ не повести къ весьма важнымъ послѣдствіямъ. Несомнѣнно разовьется «политическая отвѣтственность» министровъ, принужденныхъ отвѣчать на парламентскія интерпелляціи. Но, эта «политическая отвѣтственность» сама по себѣ еще не обозначаетъ парламентаризма, и вопросъ долженъ итти только о томъ, не можетъ ли она въ конечномъ результатѣ привести къ развитію парламентарнаго образа правленія въ Соединенныхъ Штатахъ или, наоборотъ, въ политической жизни Америки еще и теперь продолжаютъ господствовать иныя силы, упорно поддерживающія ея дуалистическую систему.

## IV.

Было бы неправильно закрывать глаза на тѣ серьезныя препятствія, которыя придется на своемъ пути преодолѣть тенденціи образованія парламентарной системы правленія въ Соединенныхъ Штатахъ. Многія существенныя соображенія могутъ быть приведены противъ возможности столь коренного преобразованія въ вѣками сложившихся американскихъ условіяхъ.

Еще авторы «Федералиста» считали тенденцію поглощенія законодательной властью всѣхъ остальныхъ властей «ничѣмъ не преодолимой» [1]), но созданная при ихъ содѣйствіи система сдержекъ и противовѣсовъ оказалась настолько прочной, что за все время существованія американской конституціи, строго говоря,

[1]) Le Féderaliste, p. 597.

только однажды возникъ между законодательной и исполнительной властью конфликтъ на почвѣ «парламентарныхъ» тенденцій Конгресса.

Этотъ конфликтъ возникъ въ 1832 г. по вопросу о національномъ банкѣ. Національные республиканцы провели въ палатѣ представителей (большинствомъ 106 противъ 84) и въ Сенатѣ (большинствомъ 28 противъ 20) возобновленіе истекающаго устава банка на 15 лѣтъ. Президентъ Джаксонъ наложилъ вето на билль, и сторонники послѣдняго не могли собрать достаточныхъ силъ въ Конгрессѣ, чтобы, принявъ билль вторично большинствомъ $^2/_3$ въ обѣихъ палатахъ, провести его черезъ голову президента, однако они приняли резолюцію, подтверждающую, что вклады Соединенныхъ Штатовъ могутъ безпрепятственно лежать въ банкѣ. Президентъ Джаксонъ тѣмъ не менѣе распорядился изъять вклады изъ банка, и 26 декабря 1833 г. Генри Клей, который вмѣстѣ съ Даніэлемъ Уебстеромъ являлся вдохновителемъ политики Конгресса, внесъ въ Сенатъ слѣдующую резолюцію порицанія, что «президентъ присвоилъ себѣ осуществленіе власти надъ казначействомъ Соединенныхъ Штатовъ, не дарованное ему конституціей и законами и опасное для свободы народа», и что «объясненія востребованія денегъ.., подписанныя секретаремъ казначейства [1]) и представленныя Конгрессу 3 декабря 1833 г., являются неудовлетворительными и недостаточными (are unsatisfactory and insufficient)». 15 апрѣля 1834 г. генералъ Джаксонъ отвѣтилъ посланіемъ Конгрессу, рѣзко протестующимъ противъ того, что президентъ считалъ impeachment'омъ противъ него, произведеннымъ въ противной конституціи формѣ. «Безъ какого-либо предварительнаго оповѣщенія, не выслушанный и не судимый, я нашелъ себя обвиненнымъ въ отчетѣ Сената. Если бы такой актъ Конгресса былъ одобренъ или поддержанъ народомъ, то тогда та великая борьба, которая обезпечила въ статутахъ, въ биллѣ о правахъ, въ священныхъ хартіяхъ и конституціяхъ за каждымъ гражданиномъ право на извѣщеніе передъ судомъ, на выслушаніе передъ осужденіемъ и на безпристрастный трибуналъ для разбора обвиненія,— эта великая борьба велась понапрасну». Сенатъ отказался принять это посланіе и постановилъ большинствомъ 27 противъ 16 голосовъ, что «президентъ Соединенныхъ Штатовъ не имѣетъ права посылать Сенату протестъ по поводу какихъ-либо его дѣйствій»,

[1]) Это мѣсто резолюціи, кромѣ того, любопытно, какъ первая попытка установить собственно министерскую отвѣтственность.

но послѣ того какъ сенаторъ Бентонъ ежегодно вносилъ предложеніе объ исключеніи изъ протоколовъ засѣданій Сената формулы порицанія Джаксону, 16 января 1837 г. верхняя палата окончательно отступила отъ своей позиціи, поручивъ клерку палаты обвести черною каймой спорную формулу и сбоку написать: «изъято по постановленію Сената».

Такъ неудачно для законодательной власти закончился первый опытъ подчиненія исполнительной власти волѣ Конгресса, но исходъ конфликта могъ считаться уже предрѣшеннымъ съ того момента, какъ вторичное избраніе Джаксона, получившаго 219 голосовъ въ избирательной коллегіи противъ 49 голосовъ, поданныхъ за Генри Клея, обезпечило народныя симпатіи за представителемъ исполнительной власти [1]).

Соединенные Штаты, какъ и всѣ другіе дуалистическія страны, повинуясь общей эволюціи, вводящей управленіе въ сферу активнаго контроля представительныхъ учрежденій, неизбѣжно пришли бы къ парламентаризму, если бы надъ всѣми проектами, предложенными филадельфійскому конвенту 25 мая 1787 г., одержала верхъ схема Шермана, предлагавшаго вручить законодательной власти право избранія президента. Даже если бы былъ приведенъ въ жизнь утопическій проектъ Гамильтона объ избраніи пожизненно избираемыми сенаторами пожизненнаго президента или даже, если бы, созданная конвентомъ коллегія выборщиковъ выполняла ту роль, которая предназначалась ей «отцами конституціи», развитіе американской политической жизни могло бы вступить на рельсы парламентаризма [2]). Но новыя силы оказали воз-

[1]) Второе столкновеніе между исполнительной и законодательной властью имѣло мѣсто въ правленіе президента Джонсона, но въ этомъ случаѣ побѣда, какъ извѣстно, осталась за Конгрессомъ. Ср. Moore, The American Congress.

[2]) Косвеннаго вліянія законодательной власти, выражавшагося въ томъ, что съ начала XIX в. до 1824 г., когда «the King Caucus was dethroned», кандидаты каждой партіи на постъ президента избирались партійными каукусами,—было недостаточно. Несомнѣнно, что съ исторической точки зрѣнія это самое сильное возраженіе, которое, какъ мнѣ представляется, можетъ быть сдѣлано сторонникамъ взгляда о неизбѣжности отказа Соединенныхъ Штатовъ отъ дуалистической системы. Но при этомъ надо имѣть въ виду, что самый способъ избранія главы государства еще не рѣшаетъ вопроса о положеніи послѣдняго. Вѣдь и французскій президентъ, избираемый на семь лѣтъ, фактически переживаетъ полномочія палаты депутатовъ, избираемой на четыре года, не говоря уже о перемѣнѣ состава Сената.

дѣйствіе на американскую конституцію, все больше отклоняя ее отъ стараго русла. Вмѣсто избирательной коллегіи выборщиковъ, милліонный электоратъ стоитъ за спиной главы исполнительной власти. Начиная съ президентства Макъ-Кинли, свыше семи милліоновъ голосовъ въ среднемъ были поданы за каждаго президента.

Вся полнота исполнительной власти сосредоточена въ рукахъ президента республики. Его «official family»—отдѣльные статсъ-секретари—являются лишь простыми чиновниками. Во время описаннаго уже конфликта съ Конгрессомъ по поводу востребованія государственныхъ взносовъ изъ національнаго банка Джаксонъ въ сентябрѣ 1833 г. прочелъ въ засѣданіи своего кабинета бумагу, въ которой онъ прямо говоритъ: «Президентъ снова заявляетъ, что онъ проситъ свой кабинетъ разсматривать предположенную мѣру, какъ его собственную (as his own), для поддержки которой онъ никого не проситъ приносить въ жертву свои убѣжденія». Не совсѣмъ въ соотвѣтствіи съ этими словами, но въ полномъ согласіи съ теоріей отвѣтственности президента, послѣдній отставилъ статсъ-секретаря казначейства, отказавшагося выполнить его приказаніе и считавшаго эту мѣру выраженіемъ неуваженія по отношенію къ Конгрессу, и на его мѣсто назначилъ другого, немедленно выполнившаго отданное ему распоряженіе[1]).

Правда, если президентъ Соединенныхъ Штатовъ, продолжая оставаться въ роли своего собственнаго перваго министра, будетъ попрежнему олицетворять правительство,—это обстоятельство само по себѣ еще не исключаетъ возможности парламентаризма, такъ какъ и въ Англіи и въ другихъ парламентарныхъ странахъ солидарность кабинета часто достигала такого развитія, что вся отвѣтственность, строго говоря, персонифицировалась въ первомъ министрѣ. Но возможно ли допустить, согласуется ли это съ общей эволюціей американскихъ учрежденій, чтобы президентъ, вознесенный на вершину власти семимилліоннымъ электоратомъ, могъ оказаться свергнутымъ путемъ простого вотума нижней палаты? Если президентъ принадлежитъ къ республиканской партіи, а па-

---

[1]) M. Ostrogorsky, Democracy and the organisation of political parties, 1902, v. II, p. 727 считаетъ необходимымъ условіемъ развитія индивидуальной министерской отвѣтственности въ Соединенныхъ Штатахъ замѣну народнаго избранія президента путемъ выбора послѣдняго законодательнымъ собраніемъ.

лата депутатовъ къ демократической [1]),—какимъ образомъ можетъ послѣдняя заставить президента измѣнить политику, отражающую взгляды избравшаго его народа? Да и при однородности партійнаго состава преобладаніе Конгресса далеко не является обезпеченнымъ: вѣдь сдѣлалъ же Т. Рузвельтъ въ бытность свою президентомъ слѣдующее заявленіе въ оправданіе своего поведенія въ вопросѣ о Панамѣ: «Если бы я слѣдовалъ традиціоннымъ консерваторнымъ методамъ, я представилъ бы Конгрессу разработанную государственную бумагу, вѣроятно размѣромъ страницъ въ двѣсти, и дебаты по поводу нея продолжали бы итти еще до настоящаго времени, но я захватилъ зону канала и предоставилъ Конгрессу дебатировать («If I have followed traditional, conservative methods, I would have submitted a dignified state paper of probably two hundred pages to Congress, and the debate on it would have been going on yet; but I took the Canal zone and let Congress debate»).

Въ противоположность англійской эволюціи (съ 1707 г. вето короля «уснуло» въ Англіи) въ Америкѣ и вето президента получило крайнее свое развитіе именно въ послѣднія десятилѣтія. Вашингтонъ примѣнялъ вето только два раза, Джефферсонъ, Адамсъ, Джонъ Адамсъ, Ванъ-Бернъ, Тейлоръ, Фильморъ—ни разу. Въ первыя 76 лѣтъ существованія конституціи вето употреблялось президентами 52 раза, а въ одно первое президентство Кливиленда—301 разъ [3]). Принято думать, что вето президента носитъ только суспензивный характеръ въ Америкѣ, но насколько это соотвѣтствуетъ истинѣ, можно судить по тому, что изъ 433 проектовъ, пораженныхъ съ 1889 г. президентскимъ вето, только 29 смогли собрать въ обѣихъ палатахъ большинство въ $^2/_3$ голосовъ, необходимое для того, чтобы его парализовать. Не приходится этому удивляться, если мы вспомнимъ, что съ 1874 г. ни одна партія не имѣла въ Сенатѣ прочнаго большинства въ $^2/_3$ голосовъ. Политика послѣдняго президента Вилліама Тафта, парализовавшаго посредствомъ вето все демократическое законодательство палаты, даже то, на которое соглашался республиканскій Сенатъ, общеизвѣстна.

---

[1]) Отъ ухода Джаксона до Макъ-Кинли, за исключеніемъ періода междоусобной войны, одна партія никогда не господствовала въ правительствѣ. См. M. Ostrogorsky, La démocratie et les partis politiques, 1912, p. 585.

[2]) Рѣчь въ университетѣ Калифорніи въ Charter Day.

[3]) Mason, The veto power, p. 214.

Пониженіе тарифныхъ ставокъ на шерсть и на сталь (Wool Bill, Steel Bill), нѣсколько раскрѣпощающее американскаго потребителя отъ безконтрольнаго господства трестовъ, уничтоженіе коммерческаго суда, возбудившаго противъ себя сильнѣйшее негодованіе въ американскомъ обществѣ за время своего недолгаго существованія,—вотъ важнѣйшіе проекты, получившіе утвержденіе Конгресса, но уничтоженные рукою Тафта (такъ какъ они не могли собрать $^2/_3$ голосовъ въ Сенатѣ).

Такимъ образомъ, въ противоположность другимъ дуалистическимъ странамъ, гдѣ исполнительной власти a la longue приходится лишь обороняться отъ нападокъ законодательной власти, въ Америкѣ президентъ, чувствуя за своей спиной многомилліонный электоратъ, самъ иногда выступаетъ въ роли требовательнаго народнаго вождя.

Авторы «Федералиста» справедливо указывали, что сила законодательныхъ учрежденій заключается въ ихъ склонности отождествлять себя съ народомъ, но вѣдь этотъ главный источникъ ихъ значенія въ Америкѣ парализуется отчасти тѣмъ, что такое же право на отождествленіе съ электоратомъ, и можетъ быть еще въ большей степени, имѣетъ и президентъ, отчасти выступленіемъ на политическую авансцену самого народа [1]).

## V.

Парламентарная система въ Соединенныхъ Штатахъ, строго говоря, можетъ установиться даже помимо отмѣны того постановленія въ конституціи, которое воспрещаетъ совмѣстительство званій депутата и статсъ-секретаря. К. Н. Соколовъ совершенно справедливо провелъ рѣзкую и точную грань между понятіями парламентскаго и парламентарнаго кабинета [2]). Парламентарный кабинетъ можетъ быть составленъ въ Америкѣ изъ лицъ, не входящихъ въ составъ Конгресса, да и немедленный отказъ депутата отъ своихъ полномочій

---

[1]) В. Брайанъ говоритъ по этому поводу въ цитированномъ уже письмѣ къ автору этой статьи: «J do not mean to deny that England's system has some advantage, but J believe that our system has more and greater advantages and that the english people are much more likely to borrow from our system than we are to borrow from theirs... (J am) believing, not that our government is perfect in every detail, but that, in principle, it is the nearest approach to perfection in government that man has devised»...

[2]) К. Н. Соколовъ, Парламентаризмъ, стр. 247 и сл.

въ случаѣ включенія его въ новый кабинетъ при томъ условіи, что онъ получилъ право голоса въ обѣихъ палатахъ ex officio, не наноситъ особенно чувствительнаго вреда принципу парламентарнаго образа правленія. Что же касается возможности такого выбора членовъ кабинета изъ депутатовъ Конгресса, то сама жизнь уже разрушила предубѣжденіе противъ палаты представителей, какъ «резервуара» исполнительной власти, и въ новомъ кабинетѣ президента Вудро Вильсона трое статсъ-секретарей (Берлесонъ, Редфильдъ и Вильсонъ) взяты именно изъ состава палаты.

Если и какъ только будетъ выполнено политическое завѣщаніе Тафта, изложенное имъ въ посланіи Конгрессу отъ 3 декабря 1912 г. и предусматривающее участіе статсъ-секретарей въ засѣданіяхъ обѣихъ палатъ (а по этому вопросу уже врядъ ли могутъ возникнуть сомнѣнія), члены кабинета окажутся вовлеченными въ кругъ вліянія законодательной власти. Принужденные отвѣчать на интерпелляціи, отстаивающіе судьбу того или иного билля, которая отнынѣ не можетъ быть для нихъ безразлична [1]), они естественно должны будутъ выйти изъ положенія простыхъ чиновниковъ, чтобы занять болѣе отвѣтственное положеніе министровъ [2]).

Уже и теперь до проведенія реформы сказывается эта тенденція усиленія парламентарнаго характера должностей статсъ-секретарей, и такой компетентный свидѣтель, какъ спикеръ палаты представителей, Чампъ Кларкъ долженъ былъ съ огорченіемъ констатировать въ своей статьѣ «Shall the people rule?», что «каждый Божій день члены Конгресса поднимаются со своихъ мѣстъ и безпокойно спрашиваютъ, поддерживается ли или вносится ли главою исполнитель-

---

[1]) Интересно отмѣтить нѣкоторые уже пройденные этапы этой эволюціи. Еще въ президентство Джонсона статсъ-секретарь казначейства Meculloh писалъ Конгрессу: «J respectfully recommend... the passage of an act of Congress» (Executive Documents, 1 сессія 34 Конгресса, № 135). Позднѣе же отдѣльные статсъ-секретари стали обращаться къ Конгрессу съ вполнѣ разработанными законопроектами и настаивать на ихъ проведеніи. Такъ, напримѣръ, 2 декабря 1907 г. слѣдующія соображенія статсъ-секретарей сопровождаютъ представленные ими билли: «Jt is suggested that legislation in the following language would meet the needs of the situation» (House Documents, 1907, v. 108, № 56) или «with earnest request that it be enacted into law at the present session of Congress» (ibid, № 226).

[2]) Контрасигнированіе актовъ президента явится слѣдующимъ шагомъ въ развитіи министерской отвѣтственности. Вѣдь и французскія конституціи 1814 и 1830 г г. ничего не говорили о контрасигнированіи,

наго департамента тотъ или иной билль. Если это такъ, имъ кажется все благополучнымъ. Если это не такъ, все не годится. Они забываютъ, что эти начальники департаментовъ, которые безъ всякаго сомнѣнія являются сами по себѣ выдающимися людьми, по существу только назначенные президентомъ главные клерки».

Съ другой стороны, есть симптомы, указывающіе и на возможность болѣе активнаго участія президента въ парламентской работѣ. Въ одномъ изъ послѣднихъ номеровъ журнала «The Outlook» [1]) авторитетно сообщается о предположеніяхъ Вильсона выступать передъ Конгрессомъ въ серьезныхъ случаяхъ съ живымъ словомъ и объ оживленіи, царящемъ нынѣ вокругъ пустовавшей ранѣе комнаты президента въ Конгрессѣ. Президентъ имѣетъ, согласно конституціи, право рекомендовать вниманію Конгресса тѣ законодательныя мѣры, которыя онъ считаетъ необходимыми и полезными («necessary and expedient»); это право, которое окончательно не отмирало даже въ президентство Джонсона, когда всѣ полномочія исполнительной власти были сведены къ самымъ тѣснымъ границамъ, можетъ достигнуть большого значенія въ ближайшіе годы.

Говоря теоретически, переходъ къ системѣ парламентаризма можетъ быть осуществленъ или а) путемъ низведенія президента республики до роли французскаго президента и превращенія статсъ-секретарей въ министровъ, надѣленныхъ политическою властью, съ параллельнымъ возвышеніемъ одного изъ нихъ до положенія перваго министра, или б) въ сохраненіи за президентомъ роли перваго министра на обязательномъ условіи солидарности между политикой его кабинета и желаніями Конгресса [2]).

---

[1]) The Outlook, 1913, p. 845.

[2]) Возможность введенія парламентаризма изъ русскихъ авторовъ положительно признаетъ М. М. Ковалевскій и въ своемъ капитальномъ трудѣ «Отъ прямого народоправства къ представительному и отъ патріархальной монархіи къ парламентаризму», и въ предисловіи къ переведенному П. П. Гронскимъ «Конгрессіональному правленію» Вудро Вильсона, а также, повидимому, С. А. Котляревскій въ своей статьѣ «Сущность парламентаризма» (Юрид. Вѣстникъ, кн. II). По принципіальнымъ основаніямъ эту возможность отрицаетъ К. Н. Соколовъ, Парламентаризмъ. Изъ иностранныхъ изслѣдователей на сторонѣ отрицанія стоитъ De Chambrum, Le pouvoir exécutiv aux État-Unis, p. 357, на сторонѣ утвержденія L. Barde (Revue du Droit Public, 1894, v. 2, p. 543), повидимому, Вудро Вильсонъ и по существу дѣла Burgess, Political science and comparative constitutional law (v. II, p. 39). Джэмсъ Брайсъ, какъ будетъ особо отмѣчено ниже, примыкаетъ скорѣе къ первой группѣ, но онъ вѣритъ все же въ блестящее будущее палаты представителей,

Но тотъ тезисъ, который можно поддерживать съ наибольшей долей человѣческаго предвидѣнія, заключается въ утвержденіи, что дуализму, раздиравшему государственный организмъ Соединенныхъ Штатовъ на двѣ чуждыхъ другъ другу половины, — настаетъ безславный и окончательный конецъ. Подводя итоги послѣдней сессіи Конгресса, спикеръ палаты представителей Чампъ Кларкъ обратился къ депутатамъ съ такимъ заявленіемъ: «Нѣсколько дней тому назадъ лидеръ меньшинства (мистеръ Манъ—руководитель республиканской партіи) выразилъ сожалѣніе по поводу того факта, что мы не имѣемъ отвѣтственнаго правительства подобнаго тому, которое существуетъ въ Великобританіи. Всѣ сознательные люди, думавшіе надъ этимъ вопросомъ, соединяются съ нимъ въ этомъ чувствѣ» [1]). Въ другомъ мѣстѣ тотъ же мистеръ Кларкъ даетъ и обоснованіе своей точкѣ зрѣнія: «Мы могли бы заимствовать отъ англійскаго народа эту идею (парламентаризма), которая, какъ я думаю, только усилила бы нашу систему. Замѣтили ли Вы, что три вѣтви нашего правительства совершенно не координированы, что онѣ до извѣстной степени находятся въ состояніи вооруженнаго перемирія по отношенію другъ къ другу, что онѣ большею частью дѣйствуютъ такимъ образомъ, какъ будто бы одна изъ нихъ нуждалась въ защитѣ противъ другой» [2]).

То обстоятельство, что основная тенденція заключается въ необходимости усиленія правительственной власти, нисколько не противорѣчитъ возможности парламентаризма, такъ какъ именно послѣдній въ своемъ новѣйшемъ развитіи обезпечиваетъ силу и значеніе за исполнительной властью, несвойственное ей при другихъ конституціонныхъ формахъ правленія: исполнительная власть, можетъ быть, никогда не была такъ слаба, какъ во время президентства Джаксона при господствѣ яркаго дуализма и никогда, можетъ быть не была такъ сильна, какъ теперь въ Англіи въ условіяхъ парламентаризма.

Но возникаетъ вопросъ, достаточно ли сильна законодательная власть, чтобы сдѣлаться центромъ государственной пирамиды. Здѣсь мы подходимъ къ основнымъ проблемамъ конституціоннаго

---

«Какія страшныя бури могутъ разражаться въ этой залѣ въ тѣ отдаленные будущіе вѣка, когда европейскіе парламенты утратятъ всякое значеніе» (Американская республика, т. I, стр. 168).

[1]) The Democratic Text-Book, p. 321.

[2]) Сборникъ The great leaders and national issues of 1912, p. 60.

права, которыя здѣсь по необходимости должны быть затронуты очень суммарно.

«Жизненный принципъ» парламентаризма—то, что есть въ этой идеѣ политически цѣннаго, то, что обезпечило послѣдней всемірное господство,—заключается не только въ опредѣленнаго рода взаимоотношеніяхъ между исполнительной и законодательной властью, но также и въ предполагаемой гармоніи между послѣдней и общественнымъ мнѣніемъ страны. Парламентаризмъ, въ широкомъ смыслѣ, есть «режимъ обязательной политической солидарности между правительствомъ и органомъ или органами, которые признаются авторитетными выразителями народнаго мнѣнія» [1]), только парламентаризмъ въ узкомъ смыслѣ ограничивается обязательнымъ соотвѣтствіемъ между политикой правительства и желаніями даннаго состава нижней палаты [2]). Если бы содержаніе парламентаризма цѣликомъ исчерпывалось только необходимостью солидарности между нижней палатой парламента и правительствомъ [3]), Chambre

---

[1]) С. А. Котляревскій, Сущность парламентаризма, «Юрид. Вѣстникъ», кн. II.

[2]) Именно такимъ формальнымъ пониманіемъ парламентаризма и объясняется позиція, занятая въ этомъ вопросѣ Брайсомъ. Джэмсъ Брайсъ въ письмѣ къ автору этой статьи, хотя и признаетъ, что «такъ какъ министры Соединенныхъ Штатовъ не зависятъ отъ Конгресса и такъ какъ Конгрессъ не склоняется необходимо къ каждому мнѣнію президента, то (въ Америкѣ) существуетъ потребность въ гармоніи между исполнительной и законодательной властью, и законодательныя измѣненія, которыхъ желаетъ народъ или необходимость которыхъ признаетъ исполнительная власть, не могутъ быть проведены съ той быстротой, съ которой они были бы проведены при англійской системѣ», но тутъ же слѣдуетъ оговорка: «хотя всѣ эти черты американской системы подвергались сильной критикѣ, слѣдуетъ помнить, что измѣненіе ихъ могло бы повлечь за собой другія, можетъ быть, еще большія несчастія, и я лично не думаю, чтобы для такой обширной страны, какъ Соединенные Штаты, было безопасно принять англійскую систему. Опасность предоставленія колоссальной власти одной палатѣ (разбивка моя—Б. Ш.), руководящей кабинетомъ, была бы въ цѣломъ слишкомъ велика (too great)».

[3]) Блестящее обоснованіе такой точки зрѣнія далъ К. Н. Соколовъ (прекрасныя критическія замѣчанія на его теорію въ рецензіи А. С. Алексѣева «Юридическій Вѣстникъ» 1913 г., кн. I). Мнѣ кажется, однако, необходимымъ расширить нѣсколько рамки этого понятія въ направленіи, указанномъ проф. С. А. Котляревскимъ, именно съ точки зрѣнія теоріи Л. І. Петражицкаго. Вопросу этому и предполагаю посвятить самостоятельную работу.

introuvable или какая-либо другая палата, построенная на узко-классовомъ основаніи, не должна бы была признаваться принципіально противорѣчащей духу парламентарнаго образа правленія. Уже и подавно такое положеніе вещей, когда палата, которая въ моментъ своего избранія всѣми признавалась за авторитетнаго выразителя мнѣнія народа и лишь потомъ на основаніи нѣкоторыхъ слабыхъ и не всегда достовѣрныхъ симптомовъ давала поводъ думать о возможности расхожденія ея взглядовъ съ желаніями избирателей, не должно было бы приводить къ перемѣнѣ правительства, какъ это случилось въ 1905 г. съ кабинетомъ Бальфура. Если бы парламентаризмъ всегда обозначалъ только необходимое согласованіе между парламентомъ и правительствомъ,— абсолютно антипарлалентарнымъ и противоправнымъ (если признать правовой характеръ парламентаризма), явилось бы продолженіе существованія кабинета, получившаго вотумъ недовѣрія отъ нижней палаты и спасающаго свое существованіе въ надеждѣ на судъ избирателей роспускомъ парламента. Иначе говоря, при такой концепціи слѣдовало бы роспускъ нижней палаты считать несовмѣстимымъ съ принципомъ парламентарнаго образа правленія и гармонію между палатой и народомъ считать за praesumptio juris et de jure. А между тѣмъ это далеко не такъ, и даже первый министръ Англіи Асквитъ, отстаивавшій абсолютное верховенство нижней палаты, долженъ былъ признать наличность такихъ случаевъ, когда нижняя палата не отражаетъ народныхъ воззрѣній [1]).

Если при такихъ условіяхъ роспускъ, возстанавливающій нарушенную гармонію, все же не противорѣчитъ торжеству парламентарнаго принципа, а наоборотъ, ему содѣйствуетъ, то становится несомнѣннымъ, что идея парламентаризма психологическими своими корнями связана съ довѣріемъ электората, лишь находящимъ себѣ выраженіе въ довѣріи нижней палаты парламента. А при такихъ условіяхъ нѣтъ принципіальныхъ основаній и къ тому, чтобы народоправство, развивающееся въ Соединенныхъ Штатахъ, не могло проложить себѣ дороги черезъ парламентъ и посредствомъ парламентаризма [2]).

Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого вовсе не является усиленіе

---

[1]) Parliamentary Debates, 1910, v. XVI, p. 897. См. подробнѣе статью Б. Е. Шацкаго, Конституціонный кризисъ и представительная система въ Англіи, Право, №№ 41, 42, 44 за 1911 г.

[2]) Въ этомъ смыслѣ весьма поучительна заслуживающая особаго разсмотрѣнія австрійская практика.

власти Конгресса за счетъ президента; возможна, напротивъ, обратная эволюція установленія солидарности путемъ приведенія Конгресса въ отдѣльныхъ случаяхъ къ мнѣнію президента, но тѣмъ или инымъ путемъ дуализмъ въ Соединенныхъ Штатахъ окажется устраненнымъ.

## VI.

Съ слишкомъ большою подозрительностью относясь къ «отцамъ» конституціи, нѣкоторые изслѣдователи упрекаютъ ихъ въ враждебномъ отношеніи къ партіямъ только въ виду представляемой ими возможности расширенія народнаго контроля [1]). Какъ бы то ни было, если даже такія опасенія и были у основоположниковъ американской конституціи, нельзя не сознаться, что ходъ исторіи ихъ мало или вѣрнѣе почти совсѣмъ не подтвердилъ, потому что аремиканскія партіи никогда не были грознымъ орудіемъ демократіи. Уже вскорѣ послѣ того, какъ XII-й поправкой къ конституціи было implicite признано ихъ значеніе въ политической системѣ страны, въ американскихъ партіяхъ началъ развиваться особый классъ политическихъ дѣятелей «боссовъ» или «ринговъ», сосредочивавшихъ въ своихъ рукахъ весь контроль за ставшей могущественной партійной машиной. Впослѣдствіи сами эти «боссы» подпали подъ вліяніе крупныхъ финансовыхъ корпорацій, но эта перемѣна вмѣсто того, чтобы ихъ ослабить, только усилила ихъ значеніе внутри партійныхъ организацій. Потокъ денежныхъ средствъ, контролируемый «боссами», оказался настолько могущественнымъ, что повліялъ на самый способъ веденія кампаніи и окончательно отдалъ партійную машину подъ контроль безотвѣтственныхъ вліяній. Намѣчающаяся и здѣсь тенденція консолидаціи отвѣтственности, выражающаяся въ стремленіи уничтоженія сторонних вліяній, проявляется въ этой области двумя путями: 1) путемъ воздѣйствія государственной власти на наиболѣе вопіющіе недостатки партійной системы и 2) путемъ процессовъ, самостоятельно совершающихся внутри партійныхъ организацій [2]).

Вмѣшательство государственной власти въ чисто партійныя дѣла выражается: а) въ требованіи отчетности финансовой стороны ихъ дѣятельности, которое теперь проведено почти во всѣхъ штатахъ и даже въ федеральномъ законодательствѣ на основаніи закона 25 іюня 1910 г.; б) въ различнаго рода запретительныхъ поста-

[1]) Напримѣръ, Smith, The spirit of American government.

[2]) Анализъ второго пункта выходитъ за рамки настоящей статьи.

новленіяхъ, воспрещающихъ финансированіе партійныхъ комитетовъ крупными корпораціями и дающими исчерпывающее перечисленіе закономѣрныхъ расходовъ (Невада въ 1895 г. первой подала примѣръ въ этомъ отношеніи, за нею послѣдовало къ настоящему времени болѣе 20 штатовъ—кромѣ того, болѣе 10 спеціально запрещаютъ пожертвованія со стороны страховыхъ компаній—и федеральное правительство въ нѣкоторой степени; болѣе радикальное демократическое законодательство еще не прошло сенатъ); в) въ принятіи государствомъ на свой счетъ закономѣрныхъ партійныхъ расходовъ (въ декабрѣ 1907 г. Теодоръ Рузвельтъ въ своемъ посланіи, message, къ 60-му конгрессу впервые потребовалъ, чтобы послѣдній сдѣлалъ ассигнованіе для этой цѣли—«provided an appropriation for the proper and legitimate expenses of every party»,—но до сихъ поръ это наиболѣе радикальное рѣшеніе нашло себѣ мѣсто только въ отдѣльныхъ штатахъ: такъ, напримѣръ, Колорадо распредѣляетъ отпускаемыя штатомъ средства pro rata между всѣми партіями, предоставляя имъ по 25 центовъ за каждый голосъ, полученный на предыдущихъ выборахъ, но нельзя не согласиться съ Роб. Бруксомъ [1]), что такое своеобразное разрѣшеніе весьма сложнаго вопроса о томъ, на основаніи какого критерія распредѣлять денежную помощь государства между партіями, является прямымъ закрѣпленіемъ status quo ante); г) въ узаконенной государствомъ системѣ выборовъ партійныхъ кандидатовъ всѣми избирателями, заявляющими въ моментъ этихъ предварительныхъ выборовъ о своемъ сочувствіи тому или иному партійному направленію: этой системѣ «direct primaries elections» предстоитъ, какъ намъ кажется, особенно большое будущее въ ярко демократическихъ странахъ—она увеличитъ удѣльный вѣсъ голоса каждаго избирателя и уменьшитъ деспотическое вліяніе руководящихъ партійныхъ круговъ, возстанавливая такимъ образомъ непосредственную отвѣтственность представителей передъ электоратомъ.

Не имѣя возможности, въ этомъ общемъ обзорѣ переживаемой Соединенными Штатами эволюціи, болѣе подробно остановиться на оцѣнкѣ одного изъ частныхъ ея проявленій, я долженъ буду только въ двухъ словахъ остановиться на функціонированіи этой системы въ одномъ изъ типическихъ штатовъ. Вмѣсто того, чтобы, по примѣру прошлыхъ лѣтъ, поручать все дѣло избранія кандида-

1) Robert Brooks, The corruption in American politics, p. 223.

товъ партійнымъ конвентамъ, большею частью выполнявшимъ волю закулисныхъ руководителей, жители штата Миннезота въ 1912 г. всѣ участвовали въ предварительныхъ выборахъ. Серьезный прогрессъ замѣчается прежде всего въ томъ, что на нѣкоторыя должности, напримѣръ, должности судей, кандидаты избираются не на основаніи партійныхъ соображеній, а по степени ихъ пригодности. Что же касается всѣхъ другихъ должностей, то избиратель, заявляя о своемъ желаніи голосовать въ рядахъ той или иной партіи, вмѣстѣ съ тѣмъ пріобрѣтаетъ право указывать двухъ кандидатовъ на каждую должность. Первый изъ его кандидатовъ имѣетъ безусловное значеніе, второй идетъ въ подсчетъ только въ томъ случаѣ, если ни одинъ кандидатъ, намѣченный въ качествѣ перваго выбора, не получилъ абсолютнаго большинства. Въ такомъ случаѣ голоса того кандидата, который получилъ менѣе всѣхъ при первомъ выборѣ, не принимаются болѣе во вниманіе, такъ какъ онъ не имѣетъ шансовъ быть избраннымъ, и тѣ кандидаты, которыхъ избиратели условно намѣтили въ случаѣ неудачи ихъ прежняго кандидата, получаютъ соотвѣтствующее приращеніе. Эта процедура прибавленія условныхъ голосовъ продолжается до тѣхъ поръ, пока кто-либо изъ первыхъ кандидатовъ не получитъ абсолютнаго большинства.

Авторъ «Американской республики» Джемсъ Брайсъ въ письмѣ къ автору этой статьи, стоя на точкѣ зрѣнія большаго соотвѣтствія англійскаго парламента требованіямъ общественнаго мнѣнія по сравненію съ американекимъ конгрессомъ, объясняетъ это обстоятельство отчасти существованіемъ того, что въ Соединенныхъ Штатахъ называется «машиною», т. е. избраніемъ кандидатовъ партійными организаціями и признаетъ, что система предварительныхъ выборовъ, которая вводится въ настоящее время имѣетъ цѣлью разрушить власть этой машины и создать болѣе непосредственныя отношенія между гражданами и ихъ представителями. «Однако—осторожно замѣчаетъ Брайсъ—еще слишкомъ рано судить, будетъ ли достигнутъ этотъ результатъ. Я не думаю, что власть партійныхъ каукусовъ увеличивается въ настоящее время; наоборотъ, система народныхъ primaries и инициативы ведетъ скорѣе къ уменьшенію ихъ значенія. Однако, возможно, что весь процессъ закончится тѣмъ, что партійные каукусы овладѣютъ контролемъ надъ primaries».

Нѣтъ недостатка въ фактахъ, подтверждающихъ основательность осторожныхъ предположеній Брайса. Даже такой восторжен-

ный поклонникъ новой системы, какъ Теодоръ Рузвельтъ долженъ былъ признать въ своей статьѣ «The nationalism and popular rule», что въ настоящее время существуютъ города, въ которыхъ система боссизма при наличности непосредственныхъ предварительныхъ выборовъ вкоренилась такъ же прочно, какъ и въ тѣхъ, гдѣ ихъ никогда не было; такъ, при наличности референдума и иниціативы Вермонтъ не имѣетъ практически ни того, ни другого, а Орегонъ пользуется обоими.

Но это печальное обстоятельство не является принципіальнымъ возраженіемъ противъ системы предварительныхъ выборовъ кандидатовъ, оно указываетъ лишь на то, какъ сильно укрѣпились въ американскихъ условіяхъ различные «боссы» и «ринги» и какъ умѣло они иногда приспособляются даже къ самымъ неблагопріятнымъ условіямъ. Нѣкоторые штаты въ предчувствіи еще не наступившей опасности проектируютъ уже двукратные предварительные выборы, окончательно уничтожающіе по мнѣнію авторовъ предложенія возможность постороннихъ вліяній. Но кажется несомнѣннымъ, что окончательное устраненіе боссизма во всѣхъ областяхъ американской жизни требуетъ, кромѣ введенія предварительныхъ народныхъ выборовъ, еще ослабленія той системы сдержекъ и равновѣсій, при которой, можетъ быть, «одни только боссы—по выраженію проф. Гудноу—и спасаютъ американскую систему отъ впаденія въ окончательный хаосъ и анархію». И само собою разумѣется, что это нисколько не подрываетъ крайне важнаго самостоятельнаго значенія системы предварительныхъ выборовъ, въ одномъ отношеніи способной сыграть въ особенности благодарную національную роль. Я имѣю въ виду предварительные выборы кандидата въ президенты сторонниками каждой партіи. Поразителенъ быстрый успѣхъ этого движенія: только при выборахъ делегатовъ на республиканскую конвенцію іюня 1912 г. происходили первые предварительные выборы въ Иллинойсѣ, Массачузетсѣ, Сѣверной Дакотѣ, Пенсильваніи и нѣсколькихъ другихъ штатахъ, а теперь уже представляется несомнѣннымъ, что на долю партійныхъ конвентовъ 1916 г. выпадаетъ только регистрація количества голосовъ, поданныхъ широкими массами сочувствующихъ партіи избирателей за того или другого кандидата. Одно неизбѣжное послѣдствіе можетъ быть заранѣе учтено при этой эволюціи: система предварительныхъ выборовъ партійныхъ кандидатовъ устранитъ возможность избранія такъ называемыхъ «dark horses» (темныхъ лошадей), зачастую выплывавшихъ на авансцену въ партійныхъ конвентахъ

при наличности двухъ сильныхъ и популярныхъ кандидатовъ. Болѣе высокія требованія, предъявляемыя народными массами, сведутъ до минимума возможность появленія въ Бѣломъ Домѣ такихъ незначительныхъ величинъ, какъ, напримѣръ, президентъ Полкъ, послѣ избранія котораго въ населеніи шли нескончаемые разспросы о его личности и взглядахъ, раньше совершенно неизвѣстныхъ народу [1]).

## VII.

Въ отличіе отъ системы парламентарнаго правленія, которая была отвергнута отцами конституціи en plaine connaissance de cause, подтвержденіемъ чему служатъ разсужденія авторовъ «Федералиста», институтъ референдума былъ обойденъ ими скорѣе въ силу инстинктивнаго недовѣрія къ политическимъ способностямъ широкихъ массъ, чѣмъ вслѣдствіе сознательнаго сопоставленія различныхъ системъ управленія. И въ самомъ дѣлѣ, какъ могли участники филадельфійскаго конвента сочувствовать системѣ непосредственнаго народоправства, когда Гамильтонъ увѣрялъ, что «all communities divide themselves into the few and many» [2]), и что «народъ не имѣетъ постоянства, необходимаго для систематическаго управленія» [3]), а Мадисонъ мечталъ о законахъ, которые могли бы «to protect the opulent minority against the majority» [4]). Такимъ образомъ, и Гамильтонъ и Мадисонъ, несмотря на нѣкоторую разницу въ ихъ убѣжденіяхъ (впослѣдствіи обострившуюся до того, что послѣдній даже подпалъ подъ вліяніе Джефферсона), были безусловно согласны въ боязни слишкомъ далеко проведеннаго демократическаго строя и даже самъ «великій демократъ» Томасъ Джефферсонъ, говоря словами Джемса Брайса, «не былъ сторонникомъ прямого народнаго голосованія, о которомъ вообще мало говорили въ тѣ дни, но, какъ кажется, былъ проникнутъ вѣрой въ представительную систему въ убѣжденіи, что представители будутъ быстро слѣдовать за взглядами народа» [5]).

Но, если на зарѣ XIX вѣка и находились люди, которые питали подобныя иллюзіи, то необходимо сознаться, что печальная дѣйствительность начала XX столѣтія ихъ далеко не оправ-

1) См. объ этомъ президентѣ у M. Ostrogorsky, 1912, франц. изд., p. 352.

2) Elliot's Debates on the Federal Constitution, v. I, p. 421.

3) Ibid., v. II, p. 302.

4) Ibid., v. I, p. 450.

5) Письмо къ автору этой статьи.

дала. Интересно при этомъ отмѣтить, что помимо тѣхъ органическихъ процессовъ роста партійныхъ организацій и развитія комитетскаго правленія, которые подготовили этотъ неожиданный результатъ, доля вины за создавшееся положеніе вещей лежитъ и на ничѣмъ въ Америкѣ не сглаженномъ противорѣчіи между юридическимъ и фактическимъ положеніемъ депутатовъ. Фактически, какъ извѣстно, американскія законодательныя учрежденія не всегда являются вѣрнымъ зеркаломъ страны; связь между депутатами и избирателями въ Америкѣ гораздо слабѣе, нежели въ Англіи. А между тѣмъ въ то время, какъ существованіе англійской палаты общинъ всегда покоится на praesumptio juris гармоніи между желаніями избирателей и дѣйствіями депутатовъ, презумпціи, всегда могущей быть подвергнутой испытанію посредствомъ роспуска парламента,—въ Америкѣ эта гармонія юридически конструируется, какъ praesumptio juris et de jure, свободное отъ какихъ бы то ни было возраженій.

Общая всѣмъ демократіямъ тенденція укорачиванія срока депутатскихъ полномочій нашла себѣ выраженіе и въ Америкѣ, но на ряду съ этимъ практическая потребность своевременнаго отраженія депутатами народныхъ воззрѣній ощущается такъ слабо въ Соединенныхъ Штатахъ, что до сихъ поръ примѣняется старое правило, въ силу котораго проходитъ болѣе года (13 мѣсяцевъ) между избраніемъ членовъ новой палаты представителей и ея созывомъ. О какой политической отвѣтственности представителей можетъ итти рѣчь, когда части депутатовъ не на что надѣяться, а части нечего терять! Благодаря этому правилу создается такое любопытное положеніе вещей, что, если бы на выборахъ въ январѣ текущаго года ни одинъ изъ кандидатовъ не получилъ нужныхъ 266 изъ 531 выборщика, выборъ президента республики изъ трехъ кандидатовъ, получившихъ наибольшее количество голосовъ, производился бы (каждый штатъ при этомъ имѣлъ бы лишь одинъ голосъ) не палатой представителей новаго состава, а палатой представителей стараго состава, которая подвергается перевыборамъ, очевидно, потому, что не можетъ болѣе считаться выразительницей мнѣній народа. Не слѣдуетъ къ тому же забывать, что правило это, узаконяющее столь продолжительное функціонированіе стараго Конгресса при наличности новаго, не поставлено подъ защиту конституціи и все-таки несмотря на то, что отмѣна его не требуетъ сложной процедуры пересмотра, вопросъ этотъ не привлекъ еще къ себѣ вниманія широкихъ общественныхъ круговъ.

Индифферентизмъ по отношенію къ этому вопросу представляетъ собою въ настоящее время только частное отраженіе той общей тенденціи, которая, повидимому, увлекаетъ (на болѣе или менѣе долгій срокъ) политическую мысль Соединенныхъ Штатовъ въ сторону народоправства. Панацеи отъ существенныхъ въ американскихъ условіяхъ недостатковъ представительнаго строя многіе склонны искать не въ устраненіи послѣднихъ, а въ томъ устремленіи широкихъ народныхъ массъ на политическую авансцену, которое такъ ярко обрисовалось въ Америкѣ за послѣднее десятилѣтіе [1]).

Поразителенъ успѣхъ этого движенія. Только въ 1898 г. Южная Дакота первая приняла поправку къ конституціи, дѣлающую референдумъ и иниціативу новымъ способомъ для изданія обыкновенныхъ законовъ, а между тѣмъ съ тѣхъ поръ волна демократизма захватила уже широкую арену: въ 1900 г. штатъ Утахъ послѣдовалъ примѣру Южной Дакоты, въ 1902—Орегонъ, въ 1904—Невада, въ 1906—Монтана, въ 1907—Оклахома, въ 1908—Мэнъ, въ 1909—Миссури, въ 1910—Арканзасъ и Колорадо, въ 1911—Аризона, Калифорнія и Новая Мексика, въ 1912—Огайо, и продолжается оживленная агитація въ пользу введенія этихъ мѣръ во многихъ другихъ штатахъ. Главнымъ факторомъ, способствующимъ распространенію этихъ институтовъ, является разумѣется, недовѣріе къ представительнымъ учрежденіямъ, но не лишено симптоматическаго значенія и то обстоятельство, что сами законодательныя собранія, чувствуя свое безсиліе, часто склонны были возлагать отвѣтственность за проведеніе тѣхъ или иныхъ биллей на электоратъ и вызвали даже судебное рѣшеніе, признающее такую делегацію законодательной власти народу, помимо постановленій конституціи, ultra vires палатъ. Не имѣя возможности здѣсь болѣе подробно остановиться на этой эволюціи, я хотѣлъ бы только отмѣтить одно изъ возможныхъ ея послѣдствій: ослабленіе барьера, отдѣляющаго въ Америкѣ конституціонное законодательство отъ обыкновеннаго.

Проводимая въ видѣ корректива къ представительной системѣ, реформа эта можетъ вызвать нѣкоторое улучшеніе въ политическихъ условіяхъ отдѣльныхъ штатовъ, но, разумѣется, о при-

---

[1]) Никто изъ отвѣтственныхъ политиковъ, однако, не выдвигаетъ референдума и инициативы въ замѣну представительнаго правленія; наоборотъ, рѣчь идетъ только о коррективахъ послѣдняго.

мѣненіи ея въ федераціи въ качествѣ нормальнаго законодательнаго порядка, не можетъ быть и рѣчи.

Что же касается послѣдняго члена демократической тріады—отозванія представителей законодательной и исполнительной властей самимъ народомъ до истеченія срока ихъ полномочій, то и оно находитъ себѣ примѣненіе пока только въ отдѣльныхъ штатахъ, но я не рѣшился бы съ полной увѣренностью въ своей правотѣ сказать, что и въ будущемъ не поднимется движенія въ пользу досрочнаго отозванія президента республики.

Еще Джефферсонъ геніально предугадалъ ярко обрисовавшуюся къ настоящему времени особенность американской политической обстановки. Настаивая, какъ извѣстно, на томъ, чтобы продолжительность полномочій президента равнялась шести годамъ, Джефферсонъ изъ Парижа писалъ въ Вашингтонъ, что вновь созданное положеніе, въ силу котораго президентъ фактически избирается на восемь лѣтъ, но съ правомъ народа отозвать его по истеченіи четырехъ лѣтъ, еще болѣе его удовлетворяетъ, чѣмъ первоначально предложенный имъ планъ. Теперь снова поднимается вопросъ объ увеличеніи срока полномочій президента до шести лѣтъ; эта мѣра нашла себѣ даже поддержку въ посланіи Вилліама Тафта къ Конгрессу отъ 3 декабря 1912 г. Если бы это предложеніе, что вполнѣ вѣроятно, было осуществлено въ ближайшемъ будущемъ, возможно, что вскорѣ послѣ этого всплылъ бы на поверхность и вопросъ о провѣркѣ степени согласованности между президентомъ и его избирателями. Если бы эта сомнительная, но все-таки стоящая въ ряду грядущихъ возможностей перспектива осуществилась, классификація формъ правленія претерпѣла бы нѣкоторыя измѣненія: въ ней нужно было бы отвести особое мѣсто для государствъ, въ которыхъ власть не только назначенія, но и смѣщенія главы исполнительной власти принадлежитъ непосредственно самому народу.

## VIII.

Послѣдній вопросъ, подлежащій обсужденію въ настоящемъ докладѣ, это вопросъ о способахъ проведенія преобразованій въ американской системѣ. Не смотря на то, что всѣ усилія были приложены къ тому, чтобы придать американской конституціи «священный» характеръ и сдѣлать ее наиболѣе трудно измѣняемымъ документомъ, отступленія отъ первоначальнаго текста ея шли въ ней путемъ измѣненій и преобразованій. Вмѣстѣ съ тѣмъ, съ другой

стороны обнаружилось, что сопротивленіе соціальной среды иногда дѣлало мертвой буквой нѣкоторыя ея постановленія, нашедшія себѣ формальное закрѣпленіе въ самомъ текстѣ. Такъ, напримѣръ, XV-е дополненіе къ конституціи гласитъ: «The right of citizen of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or any state on account of race, color, or previous condition of servitude»; § 2 даетъ и добавочную санкцію этому вполнѣ ясному постановленію: «The Congress shall have power to enforce this article by appropriate legislation». Внутренній смыслъ этого постановленія не возбуждаетъ никакихъ сомнѣній: его прямая цѣль заключается въ томъ, чтобы обезпечить избирательное право за освобожденной негритянской расой. Но интересно отмѣтить, что на практикѣ цѣль законодателя оказалась недостигнутой. Правда, въ Сѣверныхъ Штатахъ, гдѣ число черныхъ весьма незначительно, они пользуются избирательнымъ правомъ (фактически только активнымъ) [1]), но въ Южныхъ Штатахъ постановленіе конституціи не оказало никакого вліянія на избирательное право негровъ. Во всѣхъ Южныхъ Штатахъ (Коннектикутѣ, Миссисипи, Масачузетсѣ, Луизіанѣ, Южной Каролинѣ и т. д.) существуютъ постановленія, такъ или иначе ограничивающія или, вѣрнѣе, сводящія къ нулю права, предоставленныя неграмъ федеральной конституціей. Въ зависимости отъ условій, наиболѣе успѣшно ведущихъ къ цѣли, въ нѣкоторыхъ изъ южныхъ штатовъ требуется образовательный или имущественый цензъ, а въ нѣкоторыхъ, кромѣ умѣнія читать и писать по англійски, къ избирателямъ еще предъявляется требованіе «удовлетворительно» объяснить какую-либо главу конституціи. Совершенно понятно (и политическіе дѣятели Южныхъ Штатовъ сами признаютъ это), какъ много шансовъ имѣетъ негръ, экзаменуемый комиссіей, состоящей исключительно изъ бѣлыхъ, на признаніе своего права тѣмъ болѣе, если принять во вниманіе, что къ расовой ненависти здѣсь примѣшиваются и политическія разногласія: всѣ негры Южныхъ Штатовъ безъ исключенія со времени ихъ освобожденія Авраамомъ Линкольномъ принадлежатъ къ республиканской партіи, а всѣ бѣлые (кромѣ тѣхъ немногихъ, которые не боятся строжайшаго общественнаго бойкота) къ демократической. Болѣе 500.000 взрослыхъ негровъ мужескаго пола лишены посред-

[1]) Первый негръ въ палатѣ представителей появился въ 1870 г. въ качествѣ депутата отъ Южной Каролины. Въ Сенатѣ за все время его существованія присутствовалъ только одинъ негръ Bruce отъ Миссисипи съ 1875 г. до 1881 г.

ствомъ такого рода постановленій избирательнаго права въ Соединенныхъ Штатахъ, и будущее въ этомъ вопросѣ настолько мало обѣщаетъ для негровъ, что, какъ мы видѣли, демократическая партія готова была даже отказаться отъ билля, проводящаго наиболѣе дорогіе ей принципы, чтобы только не допустить офиціальнаго подтвержденія цифръ, и такъ не составляющихъ секрета, о взаимномъ соотношеніи числа голосующихъ и неголосующихъ негровъ по сравненію съ бѣлымъ населеніемъ.

Уже изъ печальной судьбы XV-го добавленія можно усмотрѣть, что въ американской государственной системѣ находятъ себѣ мѣсто и процессы, независимые отъ измѣненій формальнаго текста ея конституціи.

1) Федеральная власть, вопреки предсказаніямъ противоположнаго характера, нашедшимъ себѣ мѣсто въ «Федералистѣ», за послѣднее время быстро усиливается. Еще Авраамъ Линкольнъ говорилъ: «Моя обязанность и присяга заключаются въ томъ, чтобы поддерживать ненарушимымъ право штатовъ контролировать согласно съ конституціей свои собственныя дѣла по своему собственному усмотрѣнію. Такое поддержаніе необходимо для сохраненія равновѣсія властей, на которомъ покоятся наши учрежденія» [1]). Теодоръ Рузвельтъ уже далеко ушелъ отъ Линкольна, который въ свое время справедливо считался крайнимъ защитникомъ федеральной идеи: «Права штатовъ должны быть охраняемы, когда они обозначаютъ права народа («the peoples rights»), но не когда они обозначаютъ его несчастья («the peoples wrongs»).

Получившая громадную силу и значеніе Interstate Commerce Commission является однимъ изъ наиболѣе яркихъ показателей новаго порядка вещей. И любопытно отмѣтить, что даже избранный президентомъ кандидатъ демократической партіи Вудро Вильсонъ, хотя онъ и является преемникомъ идей Джефферсона и Джаксона, отстаивавшихъ самостоятельное значеніе штатовъ,— также силой вещей принужденъ будетъ итти навстрѣчу этой тенденціи, напримѣръ, въ вопросѣ о регулированіи дѣятельности трестовъ или объ охранѣ женскаго и дѣтскаго труда. Вообще, не подлежитъ болѣе никакому сомнѣнію, что первоначальная доктрина, по которой федеральной власти принадлежатъ только прямо оговоренныя права, смѣнилась воскреснувшей въ лицѣ Рузвельта старой доктриной судьи Вильсона (1785 г.), по которой всѣ вновь возни-

[1]) Цитирую по Pierce, The federal usurpation.

кающія дѣла, превышающія силы штатовъ, входятъ въ компетенцію федеральной власти.

2) На ряду съ формально закрѣпленными въ конституціи постановленіями американская политическая жизнь создала «соглашенія», иногда обладающія не меньшею по сравненію съ писаннымъ правомъ регулирующей силою.

а) Конституція, напримѣръ, вовсе не требуетъ, чтобы выборщики президента избирались на основаніи всеобщаго права; Виллоугби, въ своемъ замѣчательномъ комментаріи къ американской конституціи, совершенно справедливо замѣчаетъ, что нѣтъ никакихъ формальныхъ препятствій къ тому, чтобы выборщики эти «избирались директорами банковъ или синагогами» [1]), и все же всеобщее избирательное право послѣдовательно завоевало всѣ штаты, и новѣйшее развитіе повелительно диктуетъ дальнѣйшее его распространеніе и на женскую половину населенія Америки (женское избирательное право уже осуществлено въ Калифорніи, Вайолинѣ, Вашингтонѣ, Колорадо, Идахо, Утахъ и въ четырехъ вновь завоеванныхъ 5 ноября 1912 г. суффражистками штатахъ); суженіе же избирательнаго права, юридически вполнѣ возможное, всѣми разсматривалось бы, какъ дѣйствіе противоправное.

б) Конституція не содержитъ постановленій, ограничивающихъ право одного и того же лица быть выбраннымъ болѣе двухъ разъ на постъ президента. Но Вашингтонъ и Джефферсонъ установили прецедентъ, согласно которому максимальная продолжительность полномочій президента не должна была превышать восьми лѣтъ. Когда Джаксонъ требовалъ закрѣпленія этого обычая, подтвержденнаго снова примѣромъ Мадисона и Монрое, въ законѣ, ему возразили, что установившееся соглашеніе само по себѣ является достаточной гарантіей. И когда генералъ Уллисъ Грантъ выставилъ свою кандидатуру на третье президентство, палата представителей 15 декабря 1875 г. (большинствомъ 233 противъ 18) приняла слѣдующую резолюцію: «По мнѣнію палаты, прецедентъ, установленный Вашингтономъ и другими президентами Соединенныхъ Штатовъ покидать должность по истеченіи второго срока ихъ полномочій, сталъ путемъ всеобщаго признанія частью нашей республиканской формы правленія, и отступленіе отъ этого освященнаго временемъ обычая было бы нера-

---

1) W. W. Willoughby, The Constitutional law of the United States, p. 1126.

зумно, непатріотично и полно опасности для нашихъ свободныхъ институтовъ» [1]).

Такимъ образомъ, попытки, нарушенія этихъ «конституціонныхъ соглашеній», какъ это, между прочимъ, обнаружилось и во время кампаніи 1912 г. при выставленіи кандидатуры Теодора Рузвельта, склонны вызывать противъ себя сильную правовую реакцію. Но все же слѣдуетъ признать, что вѣковое дерево американской конституціи за время своего существованія не успѣло обрости той густой зеленью широко раскинувшихся вѣтвей, которая покрываетъ, а иногда и скрываетъ тощій стволъ англійскаго писаннаго права. Основная причина этого явленія понятна: судебная охрана, подъ защиту которой поставлена американская конституція, питаетъ ее тѣмъ живительнымъ сокомъ, который въ то же время парализуетъ большую часть попытокъ внѣконституціоннаго измѣненія основныхъ законовъ страны. Если нѣкоторыя народныя требованія и просачиваются сквозь желѣзныя сплетенія неизмѣняемыхъ параграфовъ конституціи, то въ большинствѣ случаевъ они являются только провозвѣстниками труднаго процесса пересмотра, впредь до лучшихъ временъ представляющими неудобный обходъ закона. Такъ, напримѣръ, за послѣднее время въ общественномъ сознаніи все болѣе стала укрѣпляться мысль о желательности ограниченія полномочій президента однимъ срокомъ; Вилліамъ Тафтъ всталъ на сторону этого преобразованія въ своемъ посланіи къ Конгрессу отъ 3 декабря 1912 г. Нельзя не сознаться, что въ пользу этой реформы могутъ быть приведены довольно вѣскія соображенія: второй срокъ полномочій былъ и у Кливеленда и у Рузвельта гораздо успѣшнѣе перваго именно потому, что въ указанное время они оба, зная о невозможности своего переизбранія, чувствовали себя гораздо болѣе независимыми отъ закулисныхъ партійныхъ вліяній, чѣмъ въ первые четыре года своего пребыванія въ Бѣломъ Домѣ. Слѣдуя этому требованію общественнаго мнѣнія демократическая партія изыскала способъ его осуществленія помимо сложной процедуры измѣненія конституціи путемъ включенія въ платформу, принятую Бальтиморской конвенціей 1912 г., обязательства кандидата въ президенты отказаться въ случаѣ избранія отъ вторичной кандидатуры. Такое рѣшеніе

---

[1]) См. The unwritten law, въ North American Review, апрѣль 1912.

вопроса pour le moment является удовлетворительнымъ, но вполнѣ естественно, что принципіальные его сторонники внесли соотвѣтствующее предложеніе въ палату представителей, чтобы устранить въ будущемъ всякую возможность недоразумѣній.

Еще болѣе сложнымъ оказался путь, приведшій нынѣ къ реформѣ способа избранія сенаторовъ.

Конституція постановляетъ (Section III, 51): «The Senate of the United States shall be composed of two senators, from each state, chosen by the legislature there of». Избраніе сенаторовъ мѣстными законодательными собраніями здѣсь, очевидно, противополагается прямымъ выборамъ членовъ нижней палаты, а между тѣмъ всего два года тому назадъ въ Орегонѣ республиканское законодательное собраніе (разумѣется, вопреки своему собственному желанію) выбрало федеральнымъ сенаторомъ демократа, а въ Невадѣ, наоборотъ, также подчиняясь прямо выраженной волѣ избирателей, демократическое собраніе выбрало республиканца. Такимъ образомъ, то прямое избраніе сенаторовъ, которое Андрю Джонсонъ рекомендовалъ въ своемъ посланіи конгрессу 55 лѣтъ тому назадъ, которое Prohibition Party включила въ свою платформу сорокъ лѣтъ тому назадъ, а народная двадцать восемь лѣтъ тому назадъ, которое стоитъ на знамени демократической партіи, если не съ 1892 г., то съ 1900 г., постепенно просачивается сквозь толщу враждебныхъ вліяній и, наканунѣ его проведенія въ законодательномъ порядкѣ, оказывается осуществленнымъ въ нѣкоторыхъ штатахъ помимо и даже вопреки постановленіямъ конституціи.

Но самый процессъ измѣненія текста конституціи, необходимаго для единообразнаго примѣненія на всей территоріи Штатовъ того или иного нововведенія, встрѣчаетъ на своемъ пути чрезвычайныя затрудненія. Такъ, напримѣръ, проведенное теперь требованіе о прямомъ избраніи сенаторовъ народнымъ голосованіемъ (ведущее свою исторію еще отъ филадельфійскаго конвента 1787 г., на которомъ оно поддерживалось делегатомъ Пенсильваніи Джемсомъ Вильсономъ) еще въ 1874 г. было видвинуто Калифорніей и Иллинойсомъ; въ 1890 г. резолюція обѣихъ палатъ Индіаны постановила обратиться по тому же поводу къ Конгрессу, 31 штатъ съ тѣхъ поръ послѣдовали ея примѣру. Для того, чтобы ускорить проведеніе реформы многіе штаты назначили комитеты, призывавшіе къ содѣйствію законодательныя

палаты другихъ штатовъ; передъ выборами федеральныхъ сенаторовъ кандидаты принуждены были во многихъ мѣстахъ давать соотвѣтствующее обязательство; федеральная палата представителей, начиная съ 1893 г., пять разъ высказалась подавляющимъ большинствомъ за принятіе этого добавленія—и тѣмъ не менѣе только 1913 г. принесъ странѣ желанное измѣненіе въ конституціи [1]).

Вполнѣ естественно, что въ связи съ общей тенденціей предоставленія волѣ народа возможно болѣе полнаго и своевременнаго выраженія возникла потребность и въ упрощеніи сложнаго механизма пересмотра конституціи. «Въ настоящее время—пишетъ Вилліамъ Дженнингсъ Брайанъ автору этой статьи—поднимается также движеніе въ пользу болѣе легкаго способа измѣненія конституціи, и я нисколько не сомнѣваюсь въ томъ, что это удастся провести, хотя рядъ годовъ, быть можетъ пройдетъ до осуществленія реформы. Теперь поправка къ конституціи должна быть предложена $^2/_3$ обѣихъ палатъ и потомъ утверждена $^3/_4$ штатовъ. Но нѣтъ достаточнаго основанія, по которому измѣненіе не могло бы быть предложено простымъ большинствомъ голосовъ въ обѣихъ палатахъ, точно такъ же какъ не существуетъ и дѣйствительнаго довода въ пользу того, чтобы больше простого большинства штатовъ, если только они включаютъ въ себѣ большинство населенія, было необходимо для утвержденія».

Такъ заканчивается обширная глава американской политической жизни, въ которой самымъ любопытнымъ, какъ справедливо указывалъ Вильсонъ въ одной изъ своихъ рѣчей, является то обстоятельство, что американскій народъ въ теченіе полувѣка позволялъ собою управлять тѣмъ лицамъ, которыхъ онъ вовсе не призывалъ для этой цѣли. «Let the light go inside» — пусть же теперь свѣтъ будетъ внутри правительства [2]).

Докладъ вызвалъ нѣкоторыя замѣчанія.

*П. Г. Мижуевъ* обращаетъ вниманіе, что во всемъ докладѣ чувствуется какое-то преклоненіе передъ доктриною

---

[1]) Оно будетъ носить названіе «17 Amendment».

[2]) За недостаткомъ времени докладчикъ опустилъ въ своемъ докладѣ развитіе тезиса пятаго объ эволюціи въ сферѣ судебной власти. См. «Юридическій Вѣстникъ», 1913 г., кн. IV.

парламентаризма, убѣжденіе, что парламентаризмъ есть единственная удовлетворительная форма правленія. Я также весьма высоко цѣню парламентарную форму правленія и посвятилъ ей даже особый трудъ. Однако я далекъ отъ мысли, что въ одномъ парламентаризмѣ спасеніе. Можно указать на примѣръ Швейцаріи, порядки управленія которой достойны изученія и подражанія. Швейцарія, во всякомъ случаѣ, управляется не хуже, чѣмъ Англія. Однако, идея парламентаризма чужда Швейцаріи, и швейцарцы не думаютъ прививать эту форму къ своей странѣ. Форма правленія Швейцаріи, вмѣстѣ съ тѣмъ, и чужда дуализму, который часто разсматривается,—такова, повидимому, и точка зрѣнія докладчика,—какъ единственная форма, противоположная парламентарной и въ то же время болѣе или менѣе подходящая для конституціоннаго государства. При этомъ, когда докладчикъ говорилъ о дуалистической формѣ правленія, проявилось недостаточно отчетливое пониманіе всей разницы въ воплощеніи этой формы, скажемъ, въ Пруссіи и въ Соединенныхъ Штатахъ. Процессъ эволюціи дуалистической формы въ Пруссіи двигается, конечно, въ сторону парламентаризма. Не такова, по всей вѣроятности, предстоящая эволюція политическихъ учрежденій Америки. Если бы даже въ Америкѣ министры получили право, что весьма вѣроятно, защищать лично тѣ или иныя положенія въ конгрессѣ, они не перестали бы все-таки быть только исполнителями воли президента. Американскому народу нѣтъ никакой надобности уменьшать роль и значеніе президента. Наоборотъ, въ Америкѣ замѣчается скорѣе стремленіе возвысить еще болѣе эту роль, такъ какъ это считается лучшимъ средствомъ сосредоточить на президентѣ и всю отвѣтственность. Въ Америкѣ президентъ республики и губернаторы штатовъ, вообще говоря, тѣмъ популярнѣе, чѣмъ чаще они пользуются своимъ правомъ veto. Уже одно это обстоятельство показываетъ всю пропасть, отдѣляющую главу правительства Соединиинныхъ Штатовъ отъ главы правительства, напр., Пруссіи, хотя оба эти государства нашими учеными заносятся часто въ одну категорію дуалистическихъ государствъ. Вообще въ Америкѣ замѣчается уже довольно давно все увеличивающееся стремленіе сосредоточивать исполнительную власть въ однѣхъ рукахъ съ представленіемъ едино-

личному органу власти самыхъ широкихъ полномочій и обезпеченіемъ, такимъ путемъ, обществу права дѣлать эту власть отвѣтственною за цѣлесообразность и успѣшность мѣръ. Это замѣчается въ области федеральнаго управленія, въ области управленія отдѣльныхъ штатовъ и даже въ городскомъ управленіи. Сошлюсь еще на область, всему собранію болѣе или менѣе близкую, хорошо освѣщающую въ то же время развиваемую мною точку зрѣнія. Въ Америкѣ ректоръ университета пользуется огромною властью и пользуется ею обыкновенно въ теченіе весьма продолжительнаго срока; нерѣдко это положеніе ректоровъ удерживается пожизненно. Въ Америкѣ можно указать примѣры ректоровъ—полныхъ хозяевъ своихъ университетовъ,—занимавшихъ эту должность 15, 20, 30, 40 и даже болѣе лѣтъ. Одинъ изъ Адамсовъ, бывшій ректоромъ Мичиганскаго университета, занималъ эту должность, если память мнѣ не измѣняетъ, 47 лѣтъ. Такъ далеко заходитъ иногда въ Америкѣ стремленіе оставлять лицъ, удостоенныхъ избранія на важную и почетную должность, длинный рядъ лѣтъ на томъ же посту, чтобы дать возможность проявить всю ихъ энергію и иниціативу. Въ Америкѣ начинаютъ больше всего бояться безотвѣтственныхъ коллегіальныхъ учрежденій. Въ конституціяхъ нѣкоторыхъ штатовъ прямо указано, что члены законодательныхъ собраній не могутъ собираться чаще, чѣмъ разъ въ два года, и не могутъ засѣдать дольше, чѣмъ въ теченіе 2 мѣсяцевъ. Въ Америкѣ уже никто не пугается призраковъ деспотизма или единовластія. Народъ въ себѣ вполнѣ увѣренъ. Все это и многое другое, о чемъ мнѣ за недостаткомъ времени нѣтъ возможности сейчасъ говорить, слѣдуетъ имѣть въ виду при установленіи перспективы политическихъ учрежденій Америки. Какъ ни интересна, плодотворна и глубока идея парламентаризма, послѣдній не есть такое мѣрило, съ которымъ можно подходить къ оцѣнкѣ американскихъ политическихъ учрежденій и ихъ ближайшей эволюціи.

*М. М. Ковалевскій* соглашается съ докладчикомъ въ основномъ вопросѣ объ эволюціи Соединенныхъ Штатовъ въ сторону парламентаризма, если только не исходить изъ того пониманія парламентаризма, которое усматриваетъ существенный его признакъ въ опредѣленіи нижней палатой парламента политики правительства: при такомъ пониманіи

придется высказаться скептически по вопросу о возможности его введенія въ Соединенныхъ Штатахъ по одному уже тому, что сенатъ тамъ сильнѣе палаты представителей. Во всякомъ случаѣ, впрочемъ, весьма сомнительно, чтобы переходъ къ этой новой для Америки формѣ правленія могъ осуществиться въ ней въ ближайшемъ будущемъ. Дѣло въ томъ, что въ Соединенныхъ Штатахъ существуютъ спеціальныя причины, способствующія сохраненію «неподвижнаго», консервативнаго характера американской конституціи. По этому поводу интересно указаніе Вильсона, который въ своей послѣдней работѣ (1911 г.) говоритъ, что суды играютъ важную роль сдержки власти исполнительной, почему и не можетъ слишкомъ чувствоваться ея независимость. Въ отношеніи частностей докладчикъ едва ли правъ, полагая, будто спикеръ получаетъ въ Соединенныхъ Штатахъ большое вліяніе благодаря тому, что ему принадлежитъ право предоставленія голоса членамъ палаты. Гораздо болѣе существенно въ этомъ отношеніи принадлежащее спикеру право назначенія предсѣдателей и членовъ комиссій, на дѣлѣ ведущихъ всю парламентскую работу.

Докладчикъ *Б. Е. Шацкій* говоритъ, что ожидалъ возраженій по принципіальному вопросу о сущности парламентаризма и думалъ, что споръ о грядущихъ судьбахъ американскаго политическаго строя будетъ вестись на почвѣ предлагаемыхъ оппонентами опредѣленій. Въ дѣйствительности имѣло мѣсто не это, и этотъ предварительный вопросъ былъ оставленъ совершенно въ сторонѣ, что очень затрудняетъ задачу докладчика въ отношеніи возраженій П. Г. Мижуева. Докладъ исходилъ, конечно, не изъ того пониманія парламентаризма, которое усматриваетъ существенный его признакъ въ опредѣленіи нижнею палатою парламента политики правительства. Логическое удареніе докладчикъ ставитъ на томъ утвержденіи, что новѣйшая эволюція американской политической системы ведетъ къ координированной дѣятельности всѣхъ безъ исключенія государственныхъ органовъ, въ противоположность дуалистической формѣ правленія, допускающей иной порядокъ вещей, а не на томъ, что при этой неизбѣжной координаціи нижняя палата Конгресса будетъ играть роль полновластнаго хозяина положенія. Въ докладѣ

цѣлая глава посвящена какъ разъ выясненію вопроса о томъ, почему Конгрессъ и, въ частности, нижняя его палата не можетъ сдѣлаться въ Соединенныхъ Штатахъ центромъ государственной пирамиды, уничтожающимъ вліяніе всѣхъ другихъ политическихъ факторовъ. Страны англосаксонскаго типа идутъ по пути эволюціи, обѣщающей сосредоточеніе всей отвѣтственности въ рукахъ перваго министра или президента подъ бдительнымъ контролемъ общественнаго мнѣнія. Парламентъ является главнымъ, но не единственнымъ источникомъ для распознаванія послѣдняго. Это различное пониманіе формъ государственнаго правленія и является, повидимому, ближайшею причиною моихъ разногласій съ П. Г. Мижуевымъ. Тенденція же консолидаціи власти и отвѣтственности не только не отрицается въ докладѣ, но, наоборотъ, даже подчеркивается. Переходя къ замѣчаніямъ М. М. Ковалевскаго, остается высказать искреннее удовлетвореніе тѣмъ обстоятельствомъ, что оппонентъ согласенъ съ основной идеей доклада о неизбѣжности отказа Соединенныхъ Штатовъ отъ дуалистической системы. Правда, оппонентъ указываетъ на то, что переходъ Соединенныхъ Штатовъ къ системѣ парламентаризма можетъ растянуться на долгій періодъ времени. Но я всего менѣе думалъ доказывать, что этотъ переходъ будетъ носить катастрофическій характеръ. Мнѣ важно было только установить, что вѣхи, отмѣчающія за послѣднее время политическую эволюцію Соединенныхъ Штатовъ, ведутъ къ исторически неотвратимому результату. По поводу же указанія М. М. Ковалевскаго относительно сравнительнаго значенія права «признанія» спикера и принадлежавшаго ему права назначенія комитетовъ, я долженъ замѣтить, что у меня не было и мысли о сравнительной ихъ оцѣнкѣ, а тѣмъ болѣе о преимущественномъ значеніи перваго изъ этихъ правъ: необходимо было просто указать, изъ какихъ составныхъ элементовъ складываются обширнѣйшія полномочія спикера. Если же, вслѣдъ за М. М. Ковалевскимъ, итти по пути сравненія, то, конечно, придется прійти къ одинаковому съ нимъ заключенію, несмотря на то, что спикеру иногда удавалось путемъ пользованія своимъ правомъ признанія совершенно устранять законодательные проекты изъ палаты представителей: напр., Blair Education Bill былъ похороненъ въ палатѣ въ виду того,

что ни одинъ изъ его защитниковъ не могъ добиться отъ спикера слова.

Предсѣдатель *М. М. Ковалевскій* прежде, чѣмъ закрыть собраніе, выражаетъ благодарность докладчику за его интересный докладъ.

Собраніе апплодисментами поддерживаетъ слова предсѣдателя, послѣ чего засѣданіе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія административнаго отдѣленія

26 октября 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. веч. подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя административнаго отдѣленія Общества *В. М. Гессена.*

Предметомъ занятій служилъ докладъ *Е. С. Лурье: «Къ положенію предпринимательскихъ союзовъ по русскому праву».*

Прежде, чѣмъ предоставить слово докладчику, предсѣдатель *В. М. Гессенъ* помянулъ теплымъ словомъ только что—22 октября — скончавшагося дѣйствительнаго члена Общества Александра Григорьевича Воронова. Покойный былъ однимъ изъ дѣятельнѣйшихъ членовъ Общества, такимъ, какихъ къ сожалѣнію, въ составѣ Общества не слишкомъ много. Рѣдко на какое засѣданіе до самаго послѣдняго времени не приходилъ глубокоуважаемый Александръ Григорьевичъ, проявляя въ свои престарѣлые годы—онъ скончался 75 лѣтъ—скажу, прямо трогательное отношеніе къ дѣятельности нашего Общества. Но его участіе не ограничивалось только посѣщеніемъ засѣданій—весьма дѣятельнымъ было и его участіе въ работахъ Общества. Не разъ дѣлалъ онъ доклады и сообщенія въ Обществѣ на такія темы, какъ: «Постановленіе проекта гражданскаго уложенія о препятствіяхъ къ браку, о недѣйствительности брака, о разрѣшеніи раздѣльнаго жительства супруговъ и о расторженіи браковъ» (въ гражданскомъ отдѣленіи 7 марта 1903 г.), «Постановленіе проекта гражданскаго уложенія о правахъ наслѣдованія по закону восходящихъ и боковыхъ родственниковъ супруга и внѣбрачныхъ дѣтей наслѣдодателя» (въ гражданскомъ отдѣленіи 31 октября 1903 г.), «Замѣчанія по части проектирован-

ныхъ законоположеній о крестьянахъ, относящіяся къ матеріальному уголовному праву» (въ уголовномъ отдѣленіи 2 апрѣля 1905 г.). Еще чаще выступалъ покойный участникомъ въ преніяхъ по самымъ разнообразнымъ вопросамъ, приводя всегда чрезвычайно поучительныя историческія справки изъ архивныхъ матеріаловъ, съ которыми онъ былъ превосходно знакомъ. Послѣднія его выступленія имѣли мѣсто во время преній по докладу П. И. Люблинскаго «Конституціонная или административная гарантія (къ вопросу объ отвѣтственности членовъ Гос. Думы и Гос. Совѣта)» въ засѣданіи уголовнаго отдѣленія 5 декабря 1912 г. и по докладу бар. Б. Э. Нольде «Законы основные по русскому праву» въ засѣданіи нашего административнаго отдѣленія еще въ первомъ полугодіи текущаго 1913 года, 15 февраля. Годовое собраніе текущаго года, 31 марта, избрало Александра Григорьевича въ число членовъ ревизіонной комиссіи, въ работахъ которой однако ему уже не суждено было принять участіе... Я полагаю, что Юридическое Общество воздастъ покойному только должное, если почтитъ его помять вставаніемъ (всѣ встаютъ).

Затѣмъ заслушанъ былъ докладъ *Е. С. Лурье*: «*Къ положенію предпринимательскихъ союзовъ по русскому праву*».

## Положенія доклада.

1. Съ точки зрѣнія экономической предпринимательскій союзъ, какъ понятіе родовое, распадается на 4 слѣдующихъ вида: а) союза офиціальнаго представительства торговли и промышленности, б) частные союзы для защиты общихъ интересовъ предпринимателей, в) картельные союзы, г) работодательскіе союзы.

2. Съ точки зрѣнія права тѣ же союзы распадаются на: а) союзы офиціальнаго представительства (группа а. въ тезисѣ 1); б) свободные союзы предпринимателей (группы б. и г. въ тезисѣ 1); в) торгово-промышленные союзы (группа в. въ тезисѣ 1). При этомъ группы а. и б. подлежатъ вѣдѣнію административнаго права, а группа в. преимущественно права гражданскаго.

3. Анализъ дѣйствующаго законодательства о совѣтѣ и комитетахъ торговли и мануфактуръ свидѣтельствуетъ, что русскому праву неизвѣстенъ принципъ самоуправленія торгово-промышленнаго класса. Купеческія управы—учрежденія сословныя.

4. Биржевые комитеты, также выполняющіе функціи офиціальнаго представительства, руководятся сепаратными уставами. Такими же уставами регулируется дѣятельность ряда «съѣздовъ», часть которыхъ пользуется правомъ принудительнаго обложенія и офиціальнаго представительства.

5. Отсутствіе у насъ до 1906 г. общаго закона о частныхъ предпринимательскихъ коаліціяхъ внесло безсистемность въ административную практику. Вторая часть временныхъ правилъ 4 марта 1906 г.—весьма несовершенный законъ о частныхъ предпринимательскихъ союзахъ: сказалась исторія происхожденія этихъ правилъ.

6. Временныя правила 4 марта 1906 г.: а) не регулируютъ вопроса о взаимоотношеніяхъ союзовъ, б) не разрѣшаютъ вопроса о порядкѣ разрѣшенія общеимперскихъ союзовъ, в) оставляютъ открытымъ цѣлый рядъ другихъ вопросовъ.

7. Ближайшей и насущной задачей русскаго законодательства о предпринимательскихъ союзахъ является: а) созданіе закона о торгово-промышленныхъ палатахъ, б) выработка общаго закона о частныхъ предпринимательскихъ союзахъ, в) подготовка синдикатскаго закона.

Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *Е. С. Лурье* сообщилъ слѣдующее:

I.

Возникшія за послѣднія семь-восемь лѣтъ въ большомъ числѣ всякаго рода предпринимательскія организаціи привлекаютъ къ себѣ вниманіе общественнаго мнѣнія, печати и Государственной Думы. Роль и значеніе этихъ организацій, ихъ вліяніе на разныя стороны соціально-политической жизни не подлежитъ никакому сомнѣнію. Такъ, напримѣръ, политическую роль этихъ организацій, даже соперничающихъ съ Государственной Думой, подчеркнулъ въ своей рѣчи, во время бюджетныхъ преній весной текущаго года, депутатъ профессоръ А. С. Посниковъ. Касаясь дѣятельности разныхъ организацій—совѣта по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и съѣздовъ объединеннаго дворянства, соперничающихъ съ Государственной Думой, А. С. Посниковъ указалъ на то, что приблизительно такую же позицію не прочь занять совѣтъ съѣздовъ представителей промышленности и торговли—общеимперскій органъ, объединяющій предпринимательскіе союзы. «Являя изъ

себя организацію... строго классовую, совѣтъ и съѣзды—по существу предназначенные для выясненія и защиты интересовъ своего класса—могутъ, при извѣстныхъ условіяхъ, стать орудіемъ для давленія на правительственные органы и особенно на министерство торговли и промышленности. Не говоря уже о случаяхъ появленія во главѣ этого вѣдомства лицъ, тѣснѣйшимъ образомъ связанныхъ съ совѣтомъ съѣздовъ, съ точки зрѣнія строго государственной, нежелательно сколько-нибудь зависимое отъ такихъ властныхъ организацій положеніе гораздо болѣе мелкихъ агентовъ правительства» [1]).

Въ фактѣ, отмѣченномъ проф. А. С. Посниковымъ, нѣтъ ничего неожиданнаго: разсматривая ниже юридическую природу разныхъ видовъ предпринимательскихъ союзовъ, мы увидимъ, что одна ихъ категорія—союзы офиціальнаго представительства торговли и промышленности—не только вліяютъ на государственные органы управленія, но сами выполняютъ нѣкоторыя функціи по управленію торговлей и промышленностью.

Если значеніе предпринимательскихъ организацій, какъ фактора, вліяющаго на эволюцію политической жизни страны, не подлежитъ сомнѣнію, если самое возникновеніе ряда этихъ организацій объясняется стремленіемъ торгово-промышленнаго класса къ вліянію на государственную жизнь, то совершенно очевидно значеніе всѣхъ этихъ союзовъ въ экономической жизни страны. Я не буду останавливаться на этой сторонѣ вопроса, такъ какъ это сдѣлано въ другомъ мѣстѣ.

Но если значеніе предпринимательскихъ союзовъ такъ велико, то каково ихъ правовое положеніе въ Россіи? Нужно, однако, замѣтить, что отвѣтить на этотъ вопросъ дѣло нелегкое. Наше законодательство о предпринимательскихъ союзахъ совершенно не систематизировано. Тщетно было бы искать въ источникахъ права какихъ-нибудь указаній, которыя дали бы намъ матеріалъ для характеристики общаго отношенія русскаго законодательства къ предпринимательскимъ коалиціямъ въ цѣломъ или къ отдѣльнымъ ихъ категоріямъ. Только въ отношеніи одного вида предпринимательскихъ союзовъ—синдикатовъ—можно установить принципы нашего права. Что же касается другихъ видовъ предпринимательскихъ союзовъ, то по цѣлому ряду вопросовъ, возникающихъ при изученіи относящагося сюда матеріала, наше

1) См. Вѣстникъ Европы, Іюнь, 1913 г., стр. 324 (Государственная Дума и ея соперники).

законодательство либо совершенно не даетъ отвѣта, либо даетъ возможность для цѣлаго ряда—часто противоположныхъ—рѣшеній и мнѣній. А между тѣмъ, изученіе коалиціоннаго права предпринимателей, при все увеличивающемся числѣ союзовъ, является задачей большого общественнаго значенія. На это обратила вниманіе и Государственная Дума третьяго созыва, которая очень чутко—быть-можетъ, даже подозрительно—относилась ко всякаго рода предпринимательскимъ коалиціямъ. Первымъ толчкомъ въ этомъ направленіи послужили появившіеся въ мартѣ 1908 г. слухи объ образованіи металлургическаго треста. Въ связи съ этими слухами предполагалось внести въ Государственную Думу запросъ, но затѣмъ—за недостаткомъ времени—этотъ вопросъ не обсуждался, и его иниціаторы ограничились представленіемъ заявленія предсѣдателю совѣта министровъ. Въ этомъ заявленіи авторы указываютъ на необходимость реформы нашего законодательства о предпринимательскихъ союзахъ и указываютъ, между прочимъ, на настоятельную необходимость установленія «*различія между разными формами промышленныхъ, торговыхъ комбинацій и ихъ регулированія*» [1]).

При обсужденіи смѣты министерства торговли и промышленности на 1911 г., предсѣдатель бюджетной комиссіи М. М. Алексѣенко указалъ на то, что у насъ дѣйствуютъ разныя промышленныя организаціи особаго характера въ видѣ съѣздовъ совѣщательныхъ конторъ и т. д. Такъ какъ свѣдѣнія объ этихъ организаціяхъ министерствомъ не представляются, то, по мнѣнію бюджетной комиссіи, было бы весьма полезно, если бы вѣдомство представило матеріалъ для сужденія о томъ, какъ дѣйствуютъ эти организаціи, вполнѣ ли могутъ быть одобрены тѣ правила и уставы, на основаніи которыхъ онѣ дѣйствуютъ, каково отношеніе русскаго законодательства къ этимъ союзамъ. Въ настоящее время, закончилъ предсѣдатель бюджетной комиссіи, когда общество особенно чутко относится къ предпринимательскимъ организаціямъ всякаго рода, свѣдѣнія о дѣятельности вышеуказанныхъ союзовъ весьма необходимы [2]). Исполняя пожеланіе бюджетной комиссіи, вѣдомство представило въ объяснительной запискѣ къ «смѣтѣ доходовъ и расходовъ и спеціальныхъ средствъ министерства торговли и промышленности по общей части на 1912 г.» справку

[1]) Промышленность и Торговля, № 2, 1911 г., стр. 78.

[2]) См. П. В. Каменскій, Значеніе Торгово-Промышленныхъ трестовъ, Москва, 1909 г., стр. 73—75.

«о существующихъ торгово-промышленныхъ организаціяхъ». Эта справка, приводящая совершенно неудовлетворительныя статистическія данныя, оставляетъ безъ отвѣта пожеланіе бюджетной комиссіи въ отношеніи законодательства. Это насъ не должно удивить. Ниже, на основаніи матеріаловъ изъ административной практики органовъ, разрѣшающихъ и регистрирующихъ у насъ предпринимательскіе союзы—бывшаго комитета министровъ, совѣта министровъ и министерства торговли и промышленности—мы убѣдимся, что однообразныхъ нормъ въ этомъ отношеніи не существуетъ.

Такимъ образомъ, приходится констатировать, что вышеотмѣченное пожеланіе Государственной Думы осталось неудовлетвореннымъ. А между тѣмъ, отдать себѣ отчетъ въ дѣйствующемъ у насъ правѣ предпринимательскихъ коалицій необходимо теперь болѣе, чѣмъ когда-либо. Дѣло въ томъ, что у насъ сейчасъ стоятъ на очереди двѣ крупныя законодательныя реформы, которыя должны совершенно перестроить русское право о предпринимательскихъ союзахъ: я имѣю въ виду уже разработанный и предполагающійся ко внесенію въ Государственную Думу законопроектъ о торгово-промышленныхъ палатахъ и законопроектъ о синдикатахъ. Поэтому вполнѣ естественно—даже необходимо—уяснить себѣ общія основы дѣйствующаго у насъ теперь законодательства. Попытку такого уясненія и представляетъ предлагаемый вниманію Юридическаго Общества докладъ. Я долженъ, однако, заранѣе просить о снисходительной оцѣнкѣ моей работы: экономистъ по спеціальности, я изучаю народо-хозяйственную сторону предпринимательскихъ союзовъ. Это же изученіе дало мнѣ рядъ матеріаловъ для нѣкоторыхъ юридическихъ выводовъ, вопросовъ и сомнѣній. Въ виду большого общественнаго значенія проблемы, я рѣшаюсь этими своими сомнѣніями и вопросами занять вниманіе сегодняшняго собранія.

Терминъ «предпринимательскій союзъ»—и это относится одинаково какъ къ экономической, такъ и къ юридической литературѣ—получилъ въ Россіи совершенно неправильное толкованіе. Подъ «предпринимательскимъ союзомъ» у насъ обычно понимаютъ союзы синдикатскіе, и, такимъ образомъ вмѣсто понятія видового употребляютъ родовое [1]). Не могу здѣсь останавливаться на по-

[1]) См. нашу работу «Организація и организаціи торгово-промышленныхъ интересовъ въ Россіи», СПБ., 1913 г., Введеніе, и L. Müffelmann, Die wirtschaftlichen Verbände, Leipzig, 1912, S. 7—19.

дробной мотивировкѣ классификацій предпринимательскихъ союзовъ [1]), но для уясненія юридической систематики необходимо исходить изъ экономической сущности разныхъ категорій предпринимательскихъ союзовъ. Такъ какъ экономическіе интересы предпринимателей весьма многочисленны и разнообразны, то разнородны и виды предпринимательскихъ союзовъ.

Дѣятельность государства и его органовъ вызываетъ потребность въ объединеніи предпринимателей. Налоговая, желѣзнодорожная, таможенная политика и многія другія отрасли государственной дѣятельности очень часто затрогиваютъ интересы предпринимателей, какъ таковыхъ. Съ другой стороны, само государство, по мѣрѣ развитія торгово-промышленной жизни страны, убѣждается въ необходимости предоставленія предпринимателямъ части заботъ по управленію торговлей и промышленностью. Въ результатѣ возникаютъ мѣстные и общеимперскіе «купеческіе парламенты» и создаются организаціи офиціальнаго представительства промышленности и торговли. Это одинъ видъ предпринимательскихъ союзовъ. Объединеніе предпринимателей для защиты своихъ разнородныхъ интересовъ, происходящее безъ воздѣйствія и содѣйствія государственной власти, ведетъ къ созданію такъ называемыхъ частныхъ организацій для защиты общихъ интересовъ промышленности и торговли. Таковы дѣйствующіе у насъ въ Россіи совѣтъ съѣздовъ представителей промышленности и торговли, совѣтъ съѣздовъ биржевой торговли и сельскаго хозяйства, совѣтъ съѣздовъ мукомоловъ и т. п. Это—другой видъ предпринимательскихъ союзовъ. Къ третьему виду относятся всѣ объединенія предпринимателей, имѣющія цѣлью воздѣйствіе на рынокъ ради реализаціи возможно болѣе высокой прибыли. Это—синдикатскія или картельныя организаціи, которыя привлекаютъ наибольшее вниманіе какъ юристовъ, такъ и экономистовъ. И наконецъ, четвертый видъ союзовъ—продуктъ позднѣйшаго происхо-

---

1) Ср., между прочимъ, и мнѣніе П. Б. Струве, высказанное лѣтъ 17 тому назадъ: «Картели-союзы, или соглашенія предпринимателей, направленныя на урегулированіе условій сбыта или производства товаровъ, на устраненіе или ослабленіе свободной конкуренціи между отдѣльными предпріятіями. Этой опредѣленной цѣлью картели отличаются отъ предпринимательскихъ союзовъ—въ обширномъ смыслѣ—союзовъ, организуемыхъ для преслѣдованія разнообразныхъ общихъ интересовъ опредѣленной группы промышленниковъ и вовсе не исключающихъ свободной конкуренціи между ними». Энц. словарь Брокгауза, изд. I, т. XIV, стр. 610.

жденія — союзы работодателей — организаціи предпринимателей для урегулированія ихъ отношеній къ рабочимъ.

Намѣтивъ основы экономической классификаціи предпринимательскихъ союзовъ, обратимся къ юридической систематикѣ.

Начнемъ съ терминологіи. Если экономисты, какъ выше указано, неправильно употребляютъ терминъ «предпринимательскіе союзы», то относительно юридической литературы приходится сказать, что работы, посвященныя этому вопросу, имѣютъ въ виду исключительно картельныя организаціи. Въ особенности это приходится сказать о русской юридической литературѣ, чрезвычайно бѣдной работами по интересующему насъ вопросу. Мало того. Если многіе авторы неправильно употребляютъ терминъ «предпринимательскіе союзы», упуская изъ виду разнообразіе типовъ предпринимательскихъ союзовъ, то проф. А. И. Каминка, авторъ одной изъ немногихъ русскихъ работъ, посвященныхъ праву предпринимательскихъ союзовъ, высказываетъ ту точку зрѣнія, что терминъ «предпринимательскіе союзы» является наиболѣе удачнымъ для обозначенія «соединеній, стремящихся къ повышенію цѣнъ или предупрежденію ихъ паденія помощью или совершеннаго исключенія или ограниченія конкуренціи» [1]). Мало того, тотъ же авторъ полемизируетъ съ мнѣніемъ П. Б. Струве, находящаго, что терминъ «предпринимательскіе союзы» охватываетъ такія соединенія предпринимателей, которыя не преслѣдуютъ задачъ ограниченія конкуренціи. При этомъ А. И. Каминка мотивируетъ свою точку зрѣнія тѣмъ, что другого рода—кромѣ синдикатскихъ—союзовъ мы не имѣемъ, а потому и не нуждаемся въ техническомъ терминѣ. Стоитъ, однако, обратиться къ самому поверхностному обзору тѣхъ несовершенныхъ данныхъ о развитіи разныхъ категорій предпринимательскихъ союзовъ, которыя у насъ имѣются, стоитъ только вспомнить о томъ, что мощная волна предпринимательскаго объединенія привлекла къ себѣ вниманіе Государственной Думы и общественнаго мнѣнія, чтобы убѣдиться, что утвержденіе цитируемаго автора совершенно не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Намъ думается, что вопросъ о юридической классификаціи разныхъ категорій предпринимательскихъ союзовъ не менѣе важенъ, чѣмъ вопросъ объ изученіи юридической природы одного вида предпринимательскихъ союзовъ—синдикатскихъ организацій.

[1]) А. И. Каминка, Предпринимательскіе союзы (очерки картельнаго права), СПБ. 1909 г., стр. 22.

Итакъ, и съ точки зрѣнія права предпринимательскій союзъ — понятіе родовое: подъ нимъ подразумѣваются всѣ виды предпринимательскихъ объединеній, имѣющія своей задачей защиту интересовъ предпринимателей, какъ таковыхъ. При этомъ тѣ четыре вида предпринимательскихъ союзовъ, о которыхъ мы говорили выше, съ точки зрѣнія юридической распадаются на слѣдующія три группы.

Союзы офиціальнаго представительства промышленности и торговли отличаются рядомъ правъ и обязанностей, заставляющихъ ихъ выдѣлить въ особую группу. Торгово-промышленныя палаты, извѣстныя законодательству континентальныхъ странъ западной Европы, не только изучаются публичнымъ правомъ, но онѣ—и въ этомъ не можетъ быть никакого сомнѣнія—публично-правовые союзы: онѣ являются однимъ изъ органовъ управленія торговлей и промышленностью и основаны на принципѣ самоуправленія [1]). Ниже разсматривая русское право, мы увидимъ, что если наши комитеты торговли и мануфактуръ и биржевые комитеты и не являются органами самоуправленія, то, тѣмъ не менѣе, юридическая природа этихъ организацій и другихъ съ ними сходныхъ, заставляетъ ихъ выдѣлить въ особую группу союзовъ, на которыхъ государство возложило въ своихъ собственныхъ интересахъ функціи офиціальнаго представительства торговли и промышленности, снабдивъ ихъ для этого особыми правами. Таковъ одинъ видъ.

Съ точки зрѣнія права, частные союзы для защиты общихъ интересовъ предпринимателей и работодательскіе союзы, различные по своимъ экономическимъ функціямъ, тождественны по своей юридической природѣ. И тѣ и другіе союзы разсматриваются административнымъ правомъ, какъ особый видъ коалицій—соединеній для защиты профессіональныхъ интересовъ. Право, создавая общій законъ о профессіональныхъ обществахъ, должно всегда предвидѣть и профессіональные интересы предпринимателей. Если съ точки зрѣнія экономической и существуютъ отмѣченныя различія между двумя вышеназванными видами предпринимательскихъ союзовъ, то съ точки зрѣнія права о профессіональныхъ обществахъ было бы нецѣлесообразно вводить въ законъ эти различія: въ сущности, работодательскіе союзы — продуктъ новѣйшаго времени—выполняютъ одну спеціальную задачу

[1]) E. Huber, Die Handelskammern, Stuttgart, 1906, S. 2 и сл.

частныхъ союзовъ для защиты общихъ интересовъ. Поэтому законъ о профессіональныхъ обществахъ, который постоянно долженъ быть разсчитанъ и на предпринимателей, одинаково относится какъ къ работодательскимъ, такъ и къ частнымъ союзамъ для защиты общихъ интересовъ.

Обращаясь къ картельнымъ организаціямъ, нужно сказать, что онѣ являются союзами торгово-промышленными. Картели, какъ бы многочисленны ни были формы ихъ экономическаго проявленія (тресты, синдикаты, ринги, корнеры, конвенціи, бумы и т. п.), всѣ—союзы торгово-промышленные. Торговая сдѣлка, лежащая въ основѣ картельнаго соглашенія, какъ бы разнообразны ни были формы этого соглашенія, выдѣляетъ этотъ видъ союзовъ въ особую категорію, относящуюся преимущественно къ области гражданскаго права въ широкомъ смыслѣ этого термина [1]). Есть, однако, одна область, гдѣ картельныя соглашенія подлежатъ компетенціи и административнаго права. Дѣло въ томъ, что цѣлый рядъ задачъ, относящихся обычно къ картельнымъ соглашеніямъ—напримѣръ, распредѣленіе районовъ сбыта, установленіе предѣльныхъ цѣнъ — выполняютъ часто частные союзы для защиты общихъ интересовъ. Вслѣдствіе этого, право, создавая общій законъ о профессіональныхъ коалиціяхъ, должно постоянно имѣть въ виду отмѣченное обстоятельство и использовать его для введенія соотвѣтствующей оговорки въ законъ.

Итакъ, съ точки зрѣнія права существуютъ три вида предпринимательскихъ союзовъ: 1) *союзы официальнаго представительства* предпринимательскихъ интересовъ, 2) *свободные союзы* предпринимателей, возникающіе по собственной иниціативѣ предпринимателей, безъ всякаго содѣйствія государственной власти, и 3) *торгово-промышленные союзы*. При этомъ первый и второй видъ союзовъ подлежатъ вѣдѣнію административнаго права, торгово-промышленные же союзы — права гражданскаго преимущественно.

Если попытаться дать общій обзоръ положенія вопроса о предпринимательскихъ союзахъ въ русской юридической литературѣ [2]), то придется прежде всего выдѣлить особо синдикаты, а затѣмъ уже говорить о союзахъ другихъ видовъ.

---

[1]) См. Рунштейнъ, Синдикатное право. Ученіе о картеляхъ, русск. пер., СПБ., 1905 г., стр. 29—63.

[2]) Обзоръ отнюдь не претендуетъ на полноту.

Что касается первыхъ, то нужно замѣтить, что въ разработкѣ правовой стороны вопроса принимали участіе одинаково какъ юристы, такъ и экономисты. Даже можно сказать, что трудно назвать работу о синдикатахъ на русскомъ языкѣ, въ которой бы не разбиралась правовая сторона проблемы. Сюда относятся работы Д. И. Пихно, И. И. Янжула, П. Б. Струве, М. А. Курчинскаго, А. А. Гурьева, І. М. Гольдштейна, Л. Б. Кафенгауза и нѣкоторыя другія. Новѣйшая фаза въ исторіи синдикатскаго вопроса у насъ въ Россіи тѣсно связана съ появившимися въ 1908 г. слухами о созданіи металлургическаго треста. Эти слухи, какъ извѣстно, послужили поводомъ для обращенія со спеціальнымъ заявленіемъ къ предсѣдателю совѣта министровъ и послужили косвеннымъ толчкомъ къ появленію ряда брошюръ и работъ, посвященныхъ правовой сторонѣ синдикатскаго вопроса. Назовемъ изъ нихъ: докладъ С. П. Фармаковскаго «Къ вопросу о законодательномъ регулированіи синдикатовъ и трестовъ въ Россіи» (СПБ., 1910 г.); сборникъ законодательства различныхъ государствъ о синдикатахъ и трестахъ подъ редакціей І. М. Гольдштейна (СПБ., 1910 г.); А. И. Каминка «Предпринимательскіе союзы, очерки картельнаго права» (СПБ., 1909 г.); отчасти П. В. Каменскій «Значеніе торгово-промышленныхъ трестовъ на западѣ и у насъ» (Москва, 1909 г.), и рядъ статей и замѣтокъ какъ въ общей, такъ и спеціальной прессѣ.

Переходя къ общимъ курсамъ торговаго права, нужно отмѣтить, что синдикатскому праву посвящены соотвѣтствующіе отдѣлы во всѣхъ наиболѣе распространенныхъ курсахъ и руководствахъ (курсъ и учебникъ Шершеневича, Федорова, Удинцова, Каминка). Но хотѣлось бы тутъ отмѣтить, что, къ сожалѣнію, рѣзкаго разграниченія экономической отъ юридической стороны вопроса всѣ указанные авторы не проводятъ. Этимъ, конечно, усложняется самая разработка проблемы.

Переходя къ разсмотрѣнію союзовъ офиціальнаго представительства и свободныхъ союзовъ предпринимателей, нужно принять во вниманіе слѣдующее. «Свободные» союзы предпринимателей—какъ частные союзы для защиты общихъ интересовъ, такъ и союзы работодательскіе—особенно начали развиваться за послѣдніе годы. Правила 4 марта послужили толчкомъ къ ихъ образованію. Нельзя, конечно, сказать, чтобы этихъ союзовъ не было до 1906 г. — они существовали въ небольшомъ числѣ. Естественно, что правовыя условія ихъ существованія привлекали

весьма мало вниманія. Вообще, въ старыхъ курсахъ полицейскаго права (Бунге, Антоновича, Андреевскаго, Тарасова, Шеймина) удѣлялось очень мало вниманія русскому коалиціонному праву; о правѣ профессіональныхъ союзовъ мы тамъ, вообще, ничего не встрѣчаемъ. Правила 4 марта вызвали литературу, имъ посвященную. Въ новѣйшихъ общихъ курсахъ административнаго права (Дерюжинскій, Ивановскій) при изложеніи временныхъ правилъ 4 марта упоминается и о профессіональныхъ обществахъ. Что касается статей, посвященныхъ этимъ правиламъ въ спеціальной прессѣ (Журн. Мин. Юст., Вѣстникъ Права, Право), то онѣ—главнымъ образомъ, если не исключительно,—имѣютъ въ виду отдѣлъ первый этихъ правилъ. Нужно замѣтить, что критикѣ отдѣла второго посвящены рядъ статей и замѣтокъ въ общей — въ частности, рабочей — прессѣ. Но онѣ посвящены анализу правилъ, какъ закона для образованія союзовъ рабочихъ, и почти не касаются вопроса о предпринимательскихъ союзахъ. Что касается литературы объ офиціальномъ представительствѣ торговли и промышленности, то нужно указать, что авторы общихъ курсовъ государственнаго и полицейскаго права удѣляютъ вниманіе преимущественно совѣту торговли и мануфактуръ, очень мало останавливаясь на изученіи юридическаго положенія комитетовъ торговли и мануфактуръ. Это замѣчаніе относится и къ авторамъ старыхъ курсовъ полицейскаго права (Бунге, Антоновичъ, Андреевскій, Тарасовъ), которые вообще удѣляютъ очень много вниманія ученію объ управленіи, относящемся къ хозяйственнымъ интересамъ. Довольно большой—и цѣнный—матеріалъ для изученія правового положенія союзовъ офиціальнаго представительства можно найти въ изданіяхъ разныхъ предпринимательскихъ союзовъ [1]).

## II.

Установивъ предварительныя понятія, обратимся къ разсмотрѣнію русскаго права о предпринимательскихъ союзахъ.

Знаетъ ли наше законодательство союзы оффиціальнаго представительства промышленности и торговли? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ придется начать съ учрежденія, которое, по всѣмъ своимъ юридическимъ особенностямъ, не должно быть отнесено къ союзамъ

[1]) Указанія по этому поводу можно найти въ указателѣ литературы нашей работы «Организація и организаціи торгово-промышленныхъ интересовъ въ Россіи», СПБ., 1913 г.

офиціальнаго представительства, но о которомъ въ цѣляхъ полноты нужно сказать нѣсколько словъ. Я имѣю въ виду совѣтъ торговли и мануфактуръ. Русскіе государствовѣды удѣляютъ этому учрежденію вниманіе въ общихъ курсахъ, характеризуя его, какъ совѣщательное учрежденіе представительнаго характера, существующее при министерствѣ. Такъ опредѣляетъ сущность совѣта торговли и мануфактуръ Градовскій [1]). Такое же опредѣленіе даетъ ему и Коркуновъ [2]). Изъ новѣйшихъ авторовъ останавливается на совѣтѣ торговли и мануфактуръ Н. И. Лазаревскій [3]). При этомъ онъ обращаетъ вниманіе на то, что существующіе при министерствѣ, совѣты представительнаго характера появились лишь въ самое послѣднее время самодержавнаго періода, кромѣ совѣта торговли и мануфактуръ, ведущаго свое начало еще съ тридцатыхъ годовъ минувшаго столѣтія. Не случайностью, конечно, является это обстоятельство. Ознакомившись съ исторіей нашего законодательства о совѣтѣ и комитетахъ торговли и мануфактуръ, мы увидимъ, что потребность государства въ органахъ офиціальнаго представительства торговли и промышленности, заставила еще правительство Николая I создать «совѣщательныя учрежденія по части торговой и мануфактурной промышленности».

Совѣтъ торговли и мануфактуръ, по своему характеру, есть учрежденіе полубюрократическое. И если мы о немъ здѣсь упоминаемъ, то только потому, что въ видѣ примѣчанія къ статьѣ 91 приложенія къ ст. 618 т. I, ч. 2, по прод. 1912 г., устанавливающей задачи дѣятельности этого учрежденія, упоминается о томъ, что «въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ торговля и мануфактурная промышленность имѣетъ значительное развитіе, могутъ быть учреждаемы, по желанію обществъ и съ разрѣшенія министерства торговли и промышленности, комитеты торговли и мануфактуръ на основаніи правилъ, изложенныхъ въ уставѣ о промышленности». Статья 11 устава о промышленности (по прод. 1906 и 1908 гг.) гласитъ, что «для содѣйствія правительству въ изысканіи мѣръ на пользу торговой и мануфактурной промышленности... состоятъ въ вѣдѣніи министерства торговли и промыш-

---

1) Градовскій, Собраніе сочиненій, т. VIII, Начала русскаго государственнаго права, ч. II, СПБ., 1903 г. стр. 449—451.

2) Коркуновъ, Русское государственное право, т. II, изд. 7, СПБ., 1913 г. стр. 395, и слѣд.

3) Лазаревскій, Лекціи по русскому государственному праву, т. II, ч. I, СПБ., 1911 г., стр. 199.

ленности совѣтъ торговли и промышленности въ г. С.-Петербургѣ и отдѣленіе онаго въ городѣ Москвѣ, а въ другихъ городахъ, гдѣ это окажется нужнымъ, комитеты торговли и мануфактуръ». А такъ какъ комитеты торговли и мануфактуръ являются союзами офиціальнаго представительства, то нужно сказать нѣсколько словъ и о совѣтѣ торговли и мануфактуръ.

Такимъ образомъ, самъ законодатель приписываетъ комитетамъ торговли и мануфактуръ характеръ мѣстныхъ совѣщательныхъ учрежденій по части торговой и мануфактурной промышленности. Такъ же смотритъ на комитеты и Коркуновъ [1]).

Совѣтъ торговли и мануфактуръ состоитъ [2]) подъ предсѣдательствомъ товарища министра торговли и промышленности изъ 24 членовъ, назначаемыхъ министромъ торговли и промышленности, изъ ученыхъ техниковъ и лицъ, обладающихъ познаніями въ торговлѣ и промышленности, и изъ промышленниковъ и торговцевъ. Сверхъ этихъ лицъ, въ составъ совѣта входитъ, въ качествѣ непремѣнныхъ членовъ, цѣлый рядъ представителей вѣдомствъ: управляющіе отдѣломъ торговли, промышленности и учебнымъ, ихъ помощники, директоръ и вице-директоръ департамента таможенныхъ сборовъ министерства финансовъ. Такимъ образомъ, уже по одному этому видно, что полубюрократическій характеръ совѣта торговли и мануфактуръ лишаетъ возможности отнести этотъ органъ къ числу предпринимательскихъ союзовъ. Совѣтъ торговли и мануфактуръ, по своей юридической природѣ, ничѣмъ не отличается отъ цѣлаго ряда совѣтовъ, существующихъ при министерствѣ торговли и промышленности. Компетенція совѣта сводится къ обсужденію, по предложенію министра торговли и промышленности, вопросовъ, «относящихся до мануфактурной промышленности и до торговли, а также вопросовъ объ устройствѣ мануфактурныхъ заведеній, о распредѣленіи ихъ на разряды.., о наблюденіи за содержаніемъ въ порядкѣ паровыхъ котловъ и о дозволеніи объ открытіи въ Петербургѣ фабрикъ и заводовъ и ремесленныхъ заведеній...». Совѣту предоставлено также и право собственной иниціативы: по вопросамъ, возбужденнымъ его членами въ числѣ не менѣе трехъ, предоставляется доводить до свѣдѣнія министра принятыя большинствомъ предположенія о мѣрахъ, клонящихся къ улучшенію и развитію промышленности и торговли.

[1]) Тамъ же, стр. 395.

[2]) Ст. 91—112 прил. къ ст. 681, т. I, ч. 2, Св. Зак., по прод. 1912 г.

Совѣтъ торговли и мануфактуръ имѣетъ отдѣленіе въ Москвѣ. Въ составъ этого отдѣленія входятъ 32 члена, назначенные министромъ торговли и промышленности. Если представители вѣдомствъ и не входятъ въ составъ московскаго отдѣленія, то назначаемость членовъ является препятствіемъ къ тому, чтобы отнести московское отдѣленіе къ числу предпринимательскихъ союзовъ.

Совершенно инымъ представляется юридическій характеръ комитетовъ торговли и мануфактуръ. И если, тѣмъ не менѣе, законодатель хочетъ установить связь между совѣтомъ и комитетами торговли и мануфактуръ, то это объясняется исключительно общностью историческихъ судебъ тѣхъ учрежденій, которыя въ сводѣ законовъ именуются совѣщательными по торговлѣ и мануфактурной промышленности.

Вспомнимъ въ основныхъ чертахъ исторію вопроса [1]). Нынѣшнія «совѣщательныя учрежденія по части торговли и промышленности» ведутъ свое начало съ 1872 г. Предтечей же этихъ учрежденій является учрежденный въ 1828 г. при департаментѣ мануфактуръ мануфактурный совѣтъ съ его отдѣленіями и корреспондентами и коммерческій совѣтъ, возникшій въ 1829 г. Однако, между послѣдними учрежденіями и нынѣ существующими—большое различіе въ компетенціи и составѣ. Въ то время, какъ нынѣ только совѣтъ торговли и мануфактуръ—учрежденіе полубюрократическое, мѣстные же комитеты торговли и мануфактуръ, какъ мы сейчасъ увидимъ, по своему составу, являются союзами предпринимателей, положеніе 1828—29 гг. вводило какъ въ центральные, такъ и въ мѣстные органы представителей бюрократіи въ значительномъ числѣ. Создавая «совѣщательныя по торговой и мануфактурной промышленности учрежденія» въ 1828—29 гг., законодатель имѣлъ въ виду главнымъ образомъ, интересы правительства. Министерству финансовъ при быстромъ развитіи фабрично-заводской промышленности необходимо было образовать особое учрежденіе для наблюденія за дѣятельностью фабрикъ и заводовъ. Это—главный мотивъ созданія мануфактурнаго совѣта, совершенно опредѣленно удостовѣряемый офиціальными данными [2]). Такимъ образомъ, созданіе перваго за-

[1]) См. нашу работу «Организація и организаціи» и т. д., стр. 24—48.

[2]) См. Министерство финансовъ, 1802—1902 гг., т. I, стр. 340, и Полное Собраніе Законовъ, т. III, № 2146.

кона объ офиціальномъ торгово-промышленномъ представительствѣ объясняется заинтересованностью правительственной власти.

На возникновеніи «совѣщательныхъ учрежденій по части торговой и мануфактурной промышленности» не могъ не оказать своего вліянія и другой факторъ —настоятельная потребность въ представительныхъ учрежденіяхъ со стороны торгово-промышленнаго класса. Мы не будемъ здѣсь останавливаться на разсмотрѣніи тѣхъ способовъ, какими дѣйствовалъ торгово-промышленный классъ. Но не подлежитъ никакому сомнѣнію, что тѣ значительныя измѣненія, которыя вводятся положеніемъ 1872 г., понынѣ дѣйствующимъ, и которыя касаются главнымъ образомъ мѣстныхъ комитетовъ торговли и мануфактуръ, являются уступкой ясно выраженному желанію заинтересованныхъ круговъ.

Положеніе 1872 г. съ нѣкоторыми редакціонными измѣненіями входитъ нынѣ въ уставъ промышленности (по прод. 1906 и 1908 гг.) и изложено въ ст. 11, 14—27. Русское законодательство разсматриваетъ комитеты торговли и мануфактуръ, какъ особый видъ «управленія заводами, фабриками, мануфактурами». Такъ озаглавлена глава вторая раздѣла перваго книги первой устава о промышленности, куда входитъ положеніе о комитетахъ торговли и мануфактуръ. Такимъ образомъ, не можетъ быть никакого сомнѣнія въ томъ, что комитеты торговли и мануфактуръ являются органами *офиціальнаго* представительства промышленности и торговли. Но являются ли они союзами предпринимателей, то есть образуются ли эти органы въ результатѣ соглашенія предпринимателей, имѣющаго въ виду защиту ихъ интересовъ? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, обратимся къ анализу соотвѣтствующихъ статей закона.

Комитеты торговли и мануфактуръ могутъ быть учреждаемы въ городскихъ поселеніяхъ *по желанію* (курсивъ нашъ) обществъ и съ разрѣшенія министерства финансовъ (ст. 14). Такимъ образомъ, законъ предоставляетъ усмотрѣнію предпринимателей учрежденіе комитетовъ. Самый составъ комитета и его исполнительнаго органа свидѣтельствуетъ о томъ, что мы имѣемъ дѣло съ союзомъ предпринимателей: никакіе представители правительственной власти сюда не входятъ. Компетенція комитетовъ торговли и мануфактуръ сводится къ: 1) обсужденію по предложенію правительственной власти вопросовъ, относящихся къ экономической жизни страны; 2) обсужденію касающихся мѣстной торговли и промышленности вопросовъ по иниціативѣ самого ко

митета и представленію по этому поводу соотвѣтствующихъ предположеній министерству торговли и промышленности и 3) представленію въ министерство ежегодно обзора о положеніи торговли и промышленности въ районѣ дѣйствій комитета. Что же касается территоріи, на которую распространяется компетенція комитета, то она ограничивается исключительно городомъ его нахожденія. Нужно особенно подчеркнуть то обстоятельство, что законодатель, создавая комитетъ торговли и мануфактуръ, не позаботился объ источникѣ средствъ для его существованія: расходы на содержаніе канцеляріи комитета относятся на счетъ городскихъ суммъ и добровольныхъ складокъ купечества и фабрикантовъ.

Такимъ образомъ, комитеты торговли и мануфактуръ являются предпринимательскими союзами офиціальнаго представительства: 1) они возникаютъ по иниціативѣ самихъ предпринимателей, которые сами вершаютъ дѣла комитета; 2) они уполномочены закономъ на представительство интересовъ торговли и промышленности передъ центральными и мѣстными органами государственной власти и на доставленіе всякихъ свѣдѣній по требованію послѣдней, и 3) имъ предоставлено право обращенія по собственной иниціативѣ къ государственной власти. Наличность этихъ трехъ признаковъ въ юридической природѣ комитетовъ торговли и мануфактуръ даетъ намъ право относить ихъ къ союзамъ офиціальнаго представительства предпринимательскихъ интересовъ.

Въ задачи настоящаго доклада не входитъ изученіе *дѣятельности* комитетовъ и мануфактуръ. Мы разсматриваемъ исключительно форму и структуру этихъ организацій. Фактически значеніе дѣятельности комитетовъ и мануфатуръ, по причинамъ выясненнымъ въ другомъ мѣстѣ [1]), весьма ограничено.

Отличительными особенностями русскаго права объ офиціальномъ представительствѣ предпринимательскихъ интересовъ является, во-первыхъ, то, что самое понятіе офиціальнаго представительства нашимъ законодательствомъ и административной практикой не установлено. Вмѣстѣ съ терминомъ «совѣщательныя учрежденія по части мануфактурной и торговой промышленности» мы встрѣчаемъ выраженія: «представительныя торгово-промышленныя организаціи» и т. п. При этомъ, административная практика употребляетъ термины въ примѣненіи къ разнороднымъ со-

[1]) См. н а ш у работу «Организація и организаціи» и т. д., стр. 55-58.

юзамъ. Во-вторыхъ, вмѣстѣ съ такими учрежденіями, какъ комитеты торговли и мануфактуръ, основанными на представительствѣ разныхъ отраслей промышленности и торговли, наше законодательство для нѣкоторыхъ отраслей промышленности и торговли создаетъ особыя организаціи, обладающія, несомнѣнно, нѣкоторыми юридическими признаками союзовъ офиціальнаго представительства.

Лучшую иллюстрацію того, какъ наше право не различаетъ разныхъ видовъ предпринимательскихъ союзовъ и ихъ отношенія къ органамъ государственной власти, даетъ рядъ примѣчаній къ ст. 11 устава о промышленности (по прод. 1912 г.). Такъ, напримѣръ, примѣчаніе 3 предоставляетъ министру торговли и промышленности созывать въ С.-Петербургѣ, на основаніи особаго положенія, съѣзды представителей горно-промышленныхъ, металлургическихъ, вагоно- и машино-строительныхъ и механическихъ заводовъ и предпріятій прибалтійскаго района съ участіемъ представителей подлежащихъ министерствъ подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго министромъ. Включеніе правила вышеуказаннаго примѣчанія въ главу «объ управленіи фабриками, заводами и мануфактурами» еще можетъ быть объяснено тѣмъ, что составъ и компетенція упоминаемыхъ въ этомъ примѣчаніи съѣздовъ указываетъ на цѣли, преслѣдуемыя въ данномъ случаѣ государствомъ въ управленіи торговлей и промышленностью. Но примѣчаніе 4 къ этой статьѣ, регламентирующее положеніе о съѣздахъ мукомоловъ, и примѣчаніе 5, содержащее временныя правила о профессіональныхъ обществахъ, учреждаемыхъ для лицъ, занятыхъ въ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, имѣютъ въ виду такія организаціи, которыя ни въ коемъ видѣ къ учрежденіямъ по управленію торговлей и промышленностью отнесены быть не могутъ.

Такимъ образомъ, слѣдуетъ признать, что изъ всѣхъ упоминаемыхъ въ уставѣ о промышленности организацій предпринимателей только комитеты торговли и мануфактуръ являются союзами офиціальнаго представительства интересовъ предпринимателей. Включеніе же, въ видѣ примѣчаній къ ст. 11 этого устава, ряда другихъ организацій, относится къ неправильности и несистематичности кодификаціи, со многими примѣрами которой намъ еще придется встрѣтиться.

Но нѣтъ ли въ другихъ мѣстахъ свода законовъ какихъ-либо указаній по интересующему насъ вопросу о союзахъ офиціаль-

наго представительства? Дѣло въ томъ, что въ административной практикѣ чаще всего на ряду съ комитетами торговли и мануфактуръ въ качествѣ союзовъ официальнаго представительства упоминаются биржи и купеческія управы. Обратимся къ разсмотрѣнію нашего законодательства объ этихъ учрежденіяхъ.

Что касается, прежде всего, биржъ, то статья 656 устава торговаго (по прод. 1912 г.) опредѣляетъ биржи какъ «сборныя мѣста или собранія принадлежащихъ къ торговому классу лицъ для взаимныхъ по торговлѣ сношеній и сдѣлокъ». Такимъ образомъ, ни эта, ни остальныя, относящіяся до биржъ, статьи устава торговаго не упоминаютъ о функціяхъ биржъ въ качествѣ союзовъ официальнаго представительства торгово-промышленныхъ интересовъ. Но дѣло въ томъ, что если обратиться къ ст. 657 устава торговаго, то мы увидимъ, что «биржевыя общества и состоящія при нихъ биржевыя установленія образуются на основаніи мѣстныхъ уставовъ и правилъ». Что же говорятъ намъ эти послѣднія? Дѣйствительно [1]), уставы отдѣльныхъ русскихъ биржъ возлагаютъ на биржевые комитеты функціи официальнаго представительства промышленности и торговли. Такъ напримѣръ, § 9 устава рижской биржи и § 18 варшавской усматриваютъ назначеніе биржевого комитета въ представительствѣ интересовъ мѣстной торговли и промышленности. На комитетъ с.-петербургской биржи (§ 66) возлагаются, между прочимъ, такія обязанности какъ и на комитеты торговли и мануфактуръ: «доставленіе, по требованію правительственныхъ и общественныхъ установленій, свѣдѣній, справокъ и заключеній по дѣламъ, касающимся торговли и промышленности и судоходства»; съ другой стороны, комитету предоставлено аналогичное съ комитетомъ торговли и мануфактуръ право представленія правительству предположеній, касающихся торговли и промышленности. § 19 устава варшавской биржи тоже возлагаетъ на биржевой комитетъ обязанность доставленія правительству всякихъ свѣдѣній и заключеній по дѣламъ торговли и промышленности, предоставляетъ право обращаться къ правительству съ предложеніями, имѣющими цѣлью способствовать развитію торговли и промышленности. Въ цѣломъ рядѣ уставовъ, при перечисленіи обязанностей биржевого комитета, мы между прочими пунктами встрѣчаемъ постановленіе, предоставляющее имъ права

---

[1]) См. н а ш у работу «Организація и организаціи» и т. д. стр. 49 и слѣд.

аналогичныя комитетамъ торговли и мануфактуръ и налагающія на нихъ тѣ же обязанности.

Такимъ образомъ, мы видимъ что, хотя по своду законовъ биржа является органомъ для совершенія торговыхъ сдѣлокъ особаго рода, тѣмъ не менѣе на нее возлагаются отдѣльными уставами функціи союза офиціальнаго представительства торговли и промышленности. Составъ биржевого общества, образующійся совершенно свободно путемъ добровольнаго вступленія и выхода, придаетъ этой организаціи характеръ предпринимательскаго союза.

Каково же юридическое положеніе купеческихъ управъ, которыя иногда упоминаются въ нашемъ законодательствѣ рядомъ съ комитетами торговли и мануфактуръ и биржевыми комитетами? Нужно, прежде всего, замѣтить, что самъ законодатель, помѣщая постановленія о купеческихъ управахъ въ книгу первую т. IX рядомъ съ постановленіями о дворянствѣ, духовенствѣ и мѣщанскомъ сословіи, этимъ самымъ опредѣлилъ характеръ купеческихъ управъ. Это органы самоуправленія не профессіональнаго, а сословнаго [1]). Отдѣленіе третье главы второй раздѣла третьяго книги первой тома IX озаглавлено: «Особыя правила о частномъ управленіи и *сословій* купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго»... Если же мы обратимся къ компетенціи купеческихъ управъ, существующихъ у насъ только въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ, то мы убѣдимся, что онѣ выполняютъ тѣ функціи, которыя, въ отношеніи лицъ купеческаго сословія въ другихъ городахъ, выполняютъ преимущественно органы городского самоуправленія. Дѣятельность купеческихъ управъ сводится къ выдачѣ купеческихъ свидѣтельствъ, къ завѣдыванію благотворительными учрежденіями, содержащимися на средства купеческаго сословія, къ выдачѣ видовъ на жительство и къ регистраціи торговыхъ товариществъ. Сословный характеръ купеческихъ управъ не подлежитъ никакому сомнѣнію. Тѣмъ не менѣе, нынѣ, согласно ст. 623 т. IX (по прод. 1912 г.), «купеческія управы избираютъ по одному выборщику отъ торговли, для избранія на съѣздѣ выборщиковъ отъ совѣта торговли и мануфактуръ, мо-

[1]) Такъ смотрятъ на купеческія управы и правительство (ср. объяснительную записку къ законопроекту о выборныхъ учрежденіяхъ торгово-промышленнаго класса. Вѣстн. Фин., 1905 г., №№—45—50) и предприниматели (см. изд. Нижегор. Бирж. Ком. «Къ вопросу о введеніи торгово-промышленныхъ палатъ въ Россіи», 1911 г., стр. 1).

сковскаго его отдѣленія, мѣстныхъ комитетовъ торговли и мануфактуръ, биржевыхъ комитетовъ и купеческихъ управъ, членовъ Государственнаго Совѣта отъ промышленности и торговли» [1]).

Итакъ, мы приходимъ къ выводу, что союзами *офиціальнаго* представительства торговли и промышленности надо считать *только комитеты торговли и мануфактуръ и биржевые комитеты.* Въ виду предстоящаго внесенія въ Государственную Думу законопроекта о торгово-промышленныхъ палатахъ, являющихся, какъ это выяснено западно-европейскими изслѣдователями [2]), союзами офиціальнаго представительства, основанными на принципѣ самоуправленія профессіональныхъ группъ, весьма важно разсмотрѣть вопросъ о томъ, можно ли подвести подъ понятіе *самоуправленія* торгово-промышленнаго класса эти комитеты торговли и мануфактуръ и биржевые комитеты.

Если избрать критеріемъ для нашихъ разсужденій опредѣленіе понятія самоуправленія, какъ оно проводится, напримѣръ, въ формулировкѣ проф. Коркунова или Н. И. Лазаревскаго, то придется сказать, что наши комитеты торговли и мануфактуръ и биржевые комитеты не являются органами самоуправленія. Хотя комитеты и выполняютъ часть государственныхъ задачъ по управленію торговлей и промышленностью (*обязательное* представленіе всякихъ свѣдѣній правительственной власти, попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности), тѣмъ не менѣе, они не могутъ быть отнесены къ органамъ самоуправленія потому,

---

[1]) Ст. 12 Учрежденія Государственнаго Совѣта (изд. 1906 г., по прод. 1908 г.) даетъ нынѣ надежный критерій для рѣшенія вопроса о томъ, какимъ организаціямъ наше законодательство даетъ право офиціальнаго представительства торговли и промышленности. Къ числу таковыхъ относятся перечисленные въ этой статьѣ: совѣтъ торговли и мануфактуръ и его московское отдѣленіе, мѣстные комитеты торговли и мануфактуръ, биржевые комитеты и купеческія управы. Этимъ всѣ перечисленныя учрежденія выдѣлены нынѣ въ особую группу, которыя отличаются отъ всѣхъ остальныхъ поименованныхъ въ сводѣ законовъ предпринимательскихъ союзовъ. Но не слѣдуетъ упускать изъ виду различіе между предпринимательскимъ союзомъ офиціальнаго представительства и характеромъ нѣкоторыхъ учрежденій, поименованныхъ въ ст. 12 (совѣтъ торговли и мануфактуръ, его московское отдѣленіе и купеческія управы).

[2]) Huber, Die Handelskammern, Stuttgart, 1906, S. 60—65.—Łusensky, Handelskammerngesetz, S. 53.—H. Stegemann, Die staatsrechtliche Stellung der Handelskammern in Preussen, Jahrbuch fur Gesetzgebung und Vervaltung 12, S. 210.

что тѣ части населенія, интересы которыхъ представляютъ комитеты торговли и мануфактуръ и биржевые комитеты, закономъ совершенно не опредѣлены. Въ то время какъ органы общаго самоуправленія—городского и земскаго—представляютъ интересы вполнѣ опредѣленнаго закономъ круга лицъ, которымъ предоставлено право выбора, интересующіе насъ комитеты представляютъ, въ сущности, интересы неопредѣленной группы населенія. Право принудительнаго обложенія, предоставленнаго у насъ органамъ городского и земскаго самоуправленія, и извѣстное западно-европейскимъ торгово-промышленнымъ палатамъ, нашимъ комитетамъ торговли и мануфактуръ и биржевымъ комитетамъ не предоставлено. Какъ комитетъ торговли и мануфактуръ, такъ и биржевой комитетъ не являются представителями интересовъ закономъ опредѣленнаго круга выборщиковъ. По отношенію къ комитетамъ о pays legal не можетъ быть рѣчи. Биржевой комитетъ представляетъ исключительно интересы лицъ, добровольно сдѣлавшихъ взносы, положеніе о комитетахъ торговли и мануфактуръ даже не знаетъ общихъ собраній выборщиковъ. Такимъ образомъ, тотъ признакъ самоуправленія, о которомъ говоритъ Н. И. Лазаревскій—«зависимость личнаго состава должностныхъ лицъ отъ высшихъ учрежденій коронной администраціи устранена съ тѣмъ, что эти должностныя лица поставлены въ ту или иную связь съ мѣстнымъ населеніемъ» [1])—въ данномъ случаѣ отсутствуетъ: не только нѣтъ связи съ той или иной группой населенія, но самый составъ этихъ группъ закономъ не регламентированъ.

Въ связи съ разсмотрѣннымъ только-что вопросомъ интересно отмѣтить, что, въ то время какъ наши союзы офиціальнаго представительства промышленности и торговли не пользуются правомъ принудительнаго обложенія, такое право предоставлено закономъ цѣлому ряду организацій, являющихся частными союзами для защиты общихъ интересовъ предпринимателей. Такъ, примѣчаніе третье къ ст. 35 свода учрежденій и уставовъ горныхъ (по прод. 1912 г.) предоставляетъ министру путей сообщенія разрѣшать желѣзнымъ дорогамъ въ горнозаводскомъ районѣ юга Россіи взимать съ каждаго пуда минеральнаго топлива, соли, желѣзныхъ и марганцевыхъ рудъ, а также флюссовъ и чугуна особый сборъ, не свыше $^1/_5$ к. съ пуда, и обращать на этотъ

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи по русскому государственному праву, т. II, ч. I, СПБ., 1910 г., стр. 39.

сборъ, по соглашенію съ министромъ торговли и промышленности, всѣ расходы, вызываемые нуждами съѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи. Примѣчаніе 4 къ той же статьѣ устанавливаетъ такое же право относительно съѣздовъ бакинскихъ нефтепромышленниковъ. Такимъ образомъ, приходится признать, что право принудительнаго обложенія, не предоставленное у насъ союзамъ оффиціальнаго представительства, присвоено нѣкоторымъ частнымъ союзамъ для защиты общихъ интересовъ. Нужно вообще констатировать, что было бы совершенно безполезно пытаться установить тѣ принципы, которыми руководится наше законодательство, предоставляя какой-нибудь предпринимательской организаціи право принудительнаго обложенія. Статьи 35, $35^1$, $35^2$ и приложенія къ нимъ устава горнаго (по прод. 1912 г.) содержатъ казуистическое перечисленіе права принудительнаго обложенія, предоставленнаго горнопромышленникамъ юга, бакинскимъ нефтепромышленникамъ и золотопромышленникамъ. Но было бы тщетно искать какъ въ этихъ статьяхъ, такъ и въ другихъ источникахъ какихъ-нибудь указаній на тѣ мотивы, которыми руководится законодатель, ставя однѣ отрасли промышленности въ привилегированное передъ другими положеніе. И вполнѣ поэтому понятно, что у насъ могутъ быть случаи, аналогичные исторіи съ положеніемъ о совѣтѣ мукомоловъ, которые уже въ теченіе ряда лѣтъ добиваются принудительнаго обложенія всей мукомольной промышленности. Если до 1906 г. право принудительнаго обложенія предоставлялось положеніемъ комитета министровъ, то нынѣ всѣ такіе вопросы подлежатъ компетенціи Государственной Думы.

## III.

Каково же русское право о «свободныхъ» союзахъ предпринимателей? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, нужно, прежде всего, принять во вниманіе исторію нашего коалиціоннаго права вообще. До временныхъ правилъ 4 марта 1906 г. у насъ не было общаго закона о союзахъ и обществахъ: всякій вновь возникавшій союзъ долженъ былъ испрашивать спеціальное разрѣшеніе правительственной власти. Частные союзы предпринимателей въ этомъ отношеніи подчинялись общей судьбѣ. До 1897 г.[1]) порядокъ утвержденія тѣхъ немногихъ «свободныхъ»

[1]) Мы пользуемся здѣсь матеріалами, любезно предоставленными отдѣломъ промышленности министерства торговли и промышленности.

союзовъ предпринимателей, которые въ то время существовали, не былъ точно регламентированъ. Согласно Высочайше утвержденной 15 февраля 1907 г. запискѣ бывшаго комитета министровъ о предоставленіи отдѣльнымъ министрамъ и главноуправляющимъ разрѣшать собственной властью нѣкоторыя дѣла, восходившія до сего на разсмотрѣніе комитета министровъ, къ означеннымъ дѣламъ отнесено: учрежденіе разнаго рода промысловыхъ обществъ, не имѣющихъ, однако, характера акціонерныхъ компаній, учрежденіе разнаго рода ученыхъ обществъ и разрѣшеніе созыва съѣздовъ ученыхъ и промышленныхъ, а также устройство публичныхъ чтеній. Въ видѣ Высочайше утвержденнаго положенія комитета министровъ въ сводъ законовъ вошло положеніе о съѣздахъ горнопромышленниковъ юга Россіи, бакинскихъ нефтепромышленниковъ и нѣкоторыхъ другихъ организацій. Нѣкоторые же уставы, утвержденные въ этомъ порядкѣ, въ сводъ не вошли. Установить принципы, которыми руководились кодификаторы, внося въ сводъ одни уставы—Высочайше утвержденныя положенія комитета министровъ—и оставляя безъ внесенія другіе, совершенно невозможно. Какъ мы увидимъ ниже, та же безсистемность въ кодификаціи характеризуетъ и порядокъ размѣщенія по своду уставовъ организацій, утвержденныхъ послѣ 1906 г.

Временныя правила о порядкѣ учрежденія обществъ и союзовъ 4 марта 1906 г. впервые создали общій законъ для регистраціи «свободныхъ» союзовъ препринимателей. Мы имѣемъ въ виду отдѣлъ второй этихъ правилъ, озаглавленный: «Временныя правила о профессіональныхъ обществахъ, учреждаемыхъ для лицъ, занятыхъ въ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, или *для владѣльцевъ этихъ предпріятій*». Такимъ образомъ, уже изъ самаго оглавленія видно, что вторая часть временныхъ правилъ разсчитана и на союзы предпринимателей. Познакомимся, поэтому, съ исторіей происхожденія этой части правилъ и законодательными цѣлями, которыя при этомъ преслѣдовались.

Временныя правила объ обществахъ и союзахъ, созданныя какъ уступка общественному мнѣнію, были очень быстро проведены черезъ Государственный Совѣтъ. Министерство торговли и промышленности, которое было запрошено по поводу правилъ о профессіональныхъ обществахъ, даже не успѣло выработать своего собственнаго проекта закона—представитель вѣдомства ограничился устнымъ изложеніемъ своего мнѣнія. Быстрота въ прове-

деніи временныхъ правилъ не могла не отразиться и на второмъ отдѣлѣ интересующаго насъ закона. Недостатки второго отдѣла временныхъ правилъ, какъ закона о частныхъ предпринимательскихъ союзахъ, становятся совершенно ясными, если обратиться къ тѣмъ мотивамъ, которыми руководился Государственный Совѣтъ, обсуждая законъ 4 марта [1]).

Главнымъ изъ этихъ мотивовъ является удовлетвореніе назрѣвшей потребности многочисленнаго класса лицъ, занятыхъ въ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ. Стремленіе фабричныхъ рабочихъ къ образованію профессіональныхъ союзовъ сдѣлалось фактомъ, съ которымъ нельзя не считаться. Необходимо создать условія для легальнаго существованія союзовъ рабочихъ съ тѣмъ, чтобы направить ихъ дѣятельность на улучшеніе экономическаго положенія трудящихся массъ и лишить, такимъ образомъ, революціонныя партіи почвы для своей дѣятельности. Государственный Совѣтъ принялъ во вниманіе заявленіе тогдашняго предсѣдателя совѣта министровъ С. Ю. Витте, что наступили довольно благопріятныя условія для воздѣйствія на рабочія массы въ указанномъ направленіи. Такимъ образомъ, разсуждаетъ Государственный Совѣтъ, изданіе закона, нормирующаго рабочее движеніе и вводящаго его въ легальное русло, представляется необходимымъ и даже неотложнымъ. Вотъ, собственно, исходная точка зрѣнія Государственнаго Совѣта. Нельзя сказать, чтобы въ сужденіяхъ Государственнаго Совѣта по проекту положенія о профессіональныхъ обществахъ и союзахъ совсѣмъ не имѣлись въ виду союзы предпринимателей: мы встрѣчаемъ указанія и на значеніе союзовъ владѣльцевъ торгово-промышленныхъ предпріятій. Но эти союзы появляются какъ-то случайно. Такъ, напримѣръ, для достиженія главной цѣли—миролюбиваго разрѣшенія конфликтовъ труда и капитала — мы находимъ указанія, съ одной стороны, на профессіональныя общества рабочихъ, а съ другой стороны—на союзы предпринимателей. При этомъ особенно важно подчеркнуть, что Государственный Совѣтъ имѣлъ въ виду одинъ типъ предпринимательскихъ союзовъ—союзы работодателей. Въ сужденіяхъ Государственнаго Совѣта мы читаемъ: «Опытъ другихъ государствъ съ гораздо болѣе развитой промышленной жизнью показываетъ, что предоставленные сами себѣ

---

1) Законъ 4 марта 1906 г. о союзахъ и обществахъ, СПБ., 1906 г., изд. Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, стр. 37 и слѣд.

фабриканты совмѣстными усиліями вполнѣ способны защищать свои интересы отъ чрезмѣрныхъ притязаній со стороны рабочихъ и что дѣятельность ихъ въ этомъ направленіи нерѣдко служитъ къ предотвращенію значительныхъ общественныхъ бѣдствій и экономическихъ потрясеній. Вслѣдствіе сего проектъ положенія о профессіональныхъ обществахъ предусматриваетъ не только соединенія представителей труда, но и общества, образуемыя владѣльцами промышленныхъ и торговыхъ предпріятій» [1]). При этомъ интересно отмѣтить, что въ средѣ Государственнаго Совѣта были сдѣланы указанія на то, что предоставленіе предпринимателямъ права образовывать общества можетъ повести къ весьма нежелательнымъ послѣдствіямъ: «Союзы эти могутъ легко принять характеръ предпринимательскихъ синдикатовъ, угрожающихъ нормальному развитію экономической жизни страны». Такія организаціи могутъ превратиться въ монополіи, стремящіяся къ подавленію всякой конкурренціи и къ захвату рынка въ свои руки. Однако, эти опасенія, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, не являются достаточнымъ поводомъ къ недопущенію, вообще, образованія союзовъ предпринимателей. Нужно лишь озаботиться о томъ, чтобы органы надзора за профессіональными обществами имѣли въ виду, что образованіе синдикатовъ на основаніи правилъ 4 марта не допускается.

Такимъ образомъ, изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что Государственный Совѣтъ имѣлъ въ виду, прежде всего и преимущественно, рабочіе профессіональные союзы, а затѣмъ уже, какъ нѣчто второстепенное, предпринимательскіе, подъ которыми подразумѣвались союзы работодателей. Что такова, именно, была главная цѣль созданія временныхъ правилъ о профессіональныхъ обществахъ и союзахъ, подтверждается и слѣдующимъ обстоятельствомъ. При обсужденіи временныхъ правилъ въ Государственномъ Совѣтѣ возникъ вопросъ, издать ли законъ о профессіональныхъ обществахъ одновременно съ указаніями объ общихъ союзахъ и обществахъ или отдѣльно отъ нихъ? При этомъ Государственный Совѣтъ высказался за одновременное опубликованіе и тѣхъ и другихъ узаконеній, не отсрачивая ихъ разсмотрѣнія и утвержденія до созыва Государственной Думы. «Въ противномъ случаѣ—читаемъ мы въ мотивировкѣ Государственнаго Совѣта—отсутствіе приноровленныхъ къ профессіональной цѣли

[1]) Тамъ же, стр. 38.

способовъ объединенія для охраненія интересовъ именно рабочаго класса побудило бы рабочихъ ко вступленію въ общества, образованныя подъ руководствомъ и при участіи постороннихъ лицъ, преслѣдующихъ политическія цѣли. Между тѣмъ, такое направленіе обнаруживающихся въ рабочей средѣ стремленій къ участію въ общественныхъ организаціяхъ было бы, конечно, вовсе нежелательнымъ съ точки зрѣнія поддержанія спокойствія и порядка въ означенной средѣ» [1]).

Мотивы созданія временныхъ правилъ о профессіональныхъ обществахъ не могли, конечно, не сказаться на самихъ постановленіяхъ интересующаго насъ закона 4 марта: эти постановленія формулированы такимъ образомъ, что, регулируя цѣлый рядъ сторонъ дѣятельности профессіональныхъ союзовъ рабочихъ, оставляютъ открытыми цѣлый рядъ вопросовъ, возникающихъ въ административной практикѣ относительно союзовъ предпринимателей. Это особенно подтверждается статей 2 второго отдѣла временныхъ правилъ, опредѣляющей цѣли профессіональныхъ обществъ. Эти цѣли разсчитаны на союзы рабочихъ и работодателей и сводятся къ: а) изысканію способовъ къ устраненію, посредствомъ соглашенія или третейскаго разбирательства, недоразумѣній, возникающихъ на почвѣ договорныхъ условій между нанимателями и нанимаемыми; б) выясненію размѣровъ заработной платы и другихъ условій труда въ различныхъ отрасляхъ промышленности и торговли; в) выдачѣ пособій своимъ членамъ; г) устройству кассъ—похоронныхъ, приданныхъ и взаимопомощи и т. п.; д) устройству библіотекъ, профессіональныхъ школъ, курсовъ и чтеній; е) доставленію своимъ членамъ возможности выгоднаго пріобрѣтенія предметовъ первой необходимости и орудій производства; ж) оказанію содѣйствія по пріисканію работы или рабочихъ рукъ, и з) оказанію юридической помощи своимъ членамъ. Я остановился на второй статьѣ второго раздѣла временныхъ правилъ потому, что она является центральной. Ею опредѣляется компетенція профессіональныхъ союзовъ вообще и предпринимательскихъ въ частности. Изъ восьми пунктовъ этой статьи—семь относятся къ союзамъ рабочихъ и работодателей и только пунктъ *д* (устройство библіотекъ, профессіональныхъ школъ, курсовъ и чтеній) говоритъ о задачахъ, преслѣдуемыхъ и частными союзами для защиты общихъ интересовъ предприни-

[1]) Тамъ же, стр. 38.

мателей. Не останавливаясь на изложеніи второго отдѣла временныхъ правилъ 4 марта, я хочу особенно подчеркнуть то, что соединеніе двухъ или нѣсколькихъ обществъ въ союзъ воспрещается (§ 6). Для дальнѣйшаго изложенія мнѣ нужно также напомнить о томъ, что согласно § 7 «въ профессіональныя общества могутъ вступить только тѣ лица обоего пола, кои занимаются въ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, какъ казенныхъ, такъ и частныхъ, одинаковыми или имѣющими между собой связь работами или промыслами, *а также владѣльцы одинаковыхъ* однородныхъ *либо имѣющихъ между собой связь промышленныхъ или торговыхъ предпріятій*» (курсивъ нашъ).

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію ряда вопросовъ, возникающихъ въ практикѣ примѣненія правилъ 4 марта, какъ закона о предпринимательскихъ союзахъ. Предусмотрѣнъ ли этими правилами вопросъ о территоріи дѣйствія союзовъ? Изъ того, что согласно ст. 12 раздѣла второго этихъ правилъ проектъ устава этихъ союзовъ разсматривается и регистрируется губернскимъ или городскимъ присутствіемъ по дѣламъ объ обществахъ на основаніи ст. ст. 23 и 24 раздѣла перваго, не слѣдуетъ, что территорія дѣйствія союза ограничивается данной губерніей, областью или городомъ. Вѣдь изъ практики регистраціи общихъ союзовъ и обществъ намъ извѣстно, что присутствія объ обществахъ и союзахъ регистрируютъ уставы, распространяющіе свои дѣйствія на всю имперію или отдѣльные районы [1]). Какъ же въ этомъ отношеніи обстоитъ дѣло съ регистраціей предпринимательскихъ союзовъ?

Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, нужно принять во вни-

---

[1]) По вопросу о томъ, можетъ ли губернское по дѣламъ объ обществахъ присутствіе разрѣшить регистрацію обществъ, районъ дѣятельности коихъ выходитъ за предѣлы данной губерніи, М. В. Д. разъяснило, что, такъ какъ въ правилахъ 4 марта о союзахъ и обществахъ нѣтъ никакихъ ограничительныхъ положеній относительно района дѣятельности обществъ (§§ 18 и 21), а, напротивъ, закономъ этимъ предполагаюся общества съ отдѣленіями (§§ 3 и 32), то, согласно установившемуся мнѣнію министерства, губернское по дѣламъ объ обществахъ присутствіе въ правѣ разрѣшать регистрацію указанныхъ обществъ, причемъ такая регистрація, по общему смыслу закона, производится по мѣсту нахожденія правленія общества (предложеніе новгородскому губернатору отъ 31 мая 1906 г., № 497). Это предложеніе имѣетъ въ виду исключительно общества, образованныя на основаніи правилъ перваго отдѣла закона 4 марта.

маніе, что совѣтъ министровъ въ засѣданіи 27 февраля 1907 г. полагалъ предоставить министру торговли и промышленности право утвержденія положеній объ обществахъ, союзахъ и съѣздахъ, имѣющихъ непосредственное отношеніе къ торговлѣ и промышленности, но не подходящихъ подъ дѣйствіе Высочайше утвержденныхъ 4 марта 1906 г. временныхъ правилъ объ обществахъ, союзахъ и собраніяхъ. Такое заключеніе совѣта министровъ удостоилось Высочайшаго утвержденія 21 марта 1907 г.

Приведенное положеніе совѣта министровъ подтвердило—камъ мы читаемъ въ офиціальномъ документѣ — въ отношеніи открытія указанныхъ обществъ порядокъ, установленный въ Высочайше утвержденной 15 февраля 1897 г. запискѣ бывшаго комитета министровъ, о которой намъ приходилось упоминать выше.

Такимъ образомъ, благодаря вышеприведенному приложенію совѣта министровъ въ отношеніи открытія нѣкоторыхъ профессіональныхъ союзовъ предпринимателей установленъ порядокъ, котораго не знаетъ общее право объ обществахъ и союзахъ со времени правилъ 4 марта 1906 г. Это положеніе предусматриваетъ уставы обществъ и союзовъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе временныхъ правилъ 4 марта. Но, спрашивается, чѣмъ же руководится министръ торговли и промышленности, утверждая одинъ уставъ и отвергая другой? Вѣдь, нашему законодательству, помимо правилъ 4 марта, неизвѣстненъ никакой другой законъ о профессіональныхъ обществахъ. А, вѣдь, дѣйствія министра торговли въ данномъ случаѣ являются актомъ управленія, который, слѣдовательно, долженъ быть подчиненъ общему закону.

Необоснованность правъ министра торговли, какъ органа, утверждающаго уставы частныхъ предпринимательскихъ союзовъ, возбуждаетъ сомнѣнія въ руководителяхъ нашего торгово-промышленнаго вѣдомства. Дѣло въ томъ, что характеръ уставовъ, утвержденыхъ съ 1906 г. министромъ торговли, весьма разнообразенъ.

Можно было бы подумать, что при этомъ министерство руководится территоріей дѣйствія союзовъ, требуя своего утвержденія для тѣхъ уставовъ, которые райономъ своей дѣятельности имѣютъ всю имперію. Но если обратиться къ списку организацій, утвержденныхъ министерствомъ торговли, то мы убѣдимся, что не этотъ масштабъ положенъ въ основаніе: наряду съ уставомъ о всероссійскихъ съѣздахъ стеклозаводчиковъ и всероссійскомъ обществѣ суконныхъ фабрикантовъ, министерство утвердило

уставъ одесскаго общества фабрикантовъ и заводчиковъ, уставъ общества фабрикантовъ и заводчиковъ иваново-вознесенскаго промышленнаго района и т. п. При этомъ нужно принять во вниманіе, что уставъ петербургскаго общества фабрикантовъ и заводчиковъ, аналогичный съ уставомъ одесскаго общества фабрикантовъ, зарегистрованъ петербургскимъ городскимъ присутствіемъ объ обществахъ и союзахъ. Этимъ же присутствіемъ, какъ и московскимъ городскимъ, зарегистрованъ и рядъ уставовъ общеимперскихъ предпринимательскихъ союзовъ—напримѣръ, россійское общество винокуренныхъ заводчиковъ. Такимъ образомъ, приходится установить, что несогласованное съ правилами 4 марта Высочайше утвержденное положеніе совѣта министровъ 21 марта 1907 г. вноситъ неустойчивость и неопредѣленность въ порядокъ утвержденія и регистраціи частныхъ предпринимательскихъ союзовъ.

Чѣмъ же въ такомъ случаѣ руководится министръ, утверждая такіе уставы, разъ территорія дѣйствія союзовъ, какъ мы видѣли, не можетъ быть положена въ основу раздѣленія компетенцій? Быть можетъ, въ основу можно положить кругъ задачъ, преслѣдуемыхъ союзомъ? Если однако обратиться къ разсмотрѣнію уставовъ, прошедшихъ какъ черезъ министерство, такъ и черезъ мѣстныя присутствія, то придется сказать, что въ общемъ и здѣсь различіе установить невозможно. Такъ, напримѣръ, кругъ задачъ, преслѣдуемыхъ одесскимъ обществомъ фабрикантовъ и заводчиковъ, уставъ котораго прошелъ черезъ министерство, отнюдь не шире задачъ, преслѣдуемыхъ обществомъ заводчиковъ и фабрикантовъ центральнаго промышленнаго района, уставъ котóраго зарегистрованъ московскимъ столичнымъ объ обществахъ и союзахъ присутствіемъ. Россійское общество винокуренныхъ заводчиковъ по своему уставу преслѣдуетъ задачи куда болѣе широкія, чѣмъ общество промышленниковъ Царства Польскаго. А между тѣмъ, уставъ перваго зарегистрованъ с.-петербургскимъ столичнымъ объ обществахъ и союзахъ присутствіемъ, уставъ же второго прошелъ не только черезъ министерство, но даже черезъ совѣтъ министровъ.

Очевидно, такимъ образомъ, что единой нормы, однообразнаго начала порядка прохожденія уставовъ свободныхъ предпринимательскихъ союзовъ у насъ, въ сущности, не установлено. Къ этому нужно прибавить, что министръ торговли и промышленности часто представляетъ нѣкоторые уставы союзовъ предпринимателей на утвержденіе совѣта министровъ. Таковъ, напримѣръ, уставъ общества

промышленниковъ Царства Польскаго. И въ этомъ отношеніи все объясняется усмотрѣніемъ министра торговли.

Къ вышесказанному нужно еще добавить слѣдующее. На основаніи ст. 5 раздѣла I временныхъ правилъ 4 марта, «лица, желающія учредить общество или союзъ на основаніяхъ, не соотвѣтствующихъ правиламъ настоящаго узаконенія, обязаны представить проектъ устава такого общества или союза подлежащему министру и главноуправляющему отдѣльной частью для утвержденія этого устава въ установленномъ порядкѣ». Казалось бы, что эта статья разрѣшаетъ вопросъ объ утвержденіи уставовъ, отступающихъ отъ правилъ 4 марта, вполнѣ опредѣленнымъ образомъ. Но нужно имѣть въ виду слѣдующее обстоятельство. Вопросъ о соотношеніи перваго и второго раздѣла временныхъ правилъ неясенъ. Изъ того, что раздѣлъ третій правилъ озаглавленъ «общія правила указа 4 марта 1906 г., касающіяся *всѣхъ* обществъ и союзовъ» (курсивъ нашъ), можно заключить, что только постановленія этого раздѣла относятся какъ къ общимъ, такъ и къ профессіональнымъ обществамъ и союзамъ. Въ пользу такой точки зрѣнія говоритъ и то, что Государственный Совѣтъ призналъ необходимость изданія «*особаго* (курсивъ нашъ) узаконенія о профессіональныхъ обществахъ..., хотя и *отдѣльно* (курсивъ) нашъ отъ общихъ правилъ объ обществахъ и союзахъ, однако, не иначе какъ одновременно съ этими правилами»... [1]). И, наконецъ, въ пользу такого воззрѣнія говоритъ и приведенное выше Высочайше утвержденное положеніе совѣта министровъ отъ 21 марта 1907 г., которое было бы, конечно, лишнимъ, если бы постановленія перваго отдѣла временныхъ правилъ имѣли бы значеніе и въ отношеніи профессіональныхъ обществъ. Это, конечно, не разрѣшаетъ вопроса о законности самаго постановленія.

Мы выше остановились на опасеніяхъ Государственнаго Совѣта, какъ бы правила о профессіональныхъ обществахъ не могли быть использованы для созданія синдикатскихъ организацій. Но что было сдѣлано для того, чтобы это постановленіе было проведено въ законъ? Временныя правила о профессіональныхъ обществахъ не содержатъ прямого указанія на то, что синдикатскій организаціи не могутъ быть зарегистрованы на основаніи этихъ правилъ. Мало того, ст. 1 этихъ правилъ такъ неудачно формулирована, что допускаетъ вполнѣ и выполненіе синдикатскихъ

[1]) См. законъ 4 марта и т. д., изд. М. В. Д., СПБ., 1906 г., стр. 38.

функцій. Дѣйствительно, она гласитъ, что «профессіональныя общества имѣютъ цѣлью выясненіе и согласованіе экономическихъ интересовъ, улучшеніе условій труда своихъ членовъ или поднятія производительности принадлежащихъ имъ предпріятій». Очевидно, что союзъ, ставящій одной изъ своихъ задачъ распредѣленіе районовъ сбыта издѣлій своихъ членовъ,—что составляетъ функцію синдиката,—заботится о выясненіи и согласованіи экономическихъ интересовъ; если тотъ же союзъ на своихъ собраніяхъ будетъ заниматься вопросомъ объ установленіи предѣльныхъ цѣнъ для продажи, онъ, конечно, будетъ стремиться къ поднятію производительности принадлежащихъ своимъ членамъ предпріятій. Но можетъ показаться, что по закону 4 марта исключена возможность образованія синдикатовъ вслѣдствіе того, что согласно ст. 1 раздѣла I этихъ правилъ «обществомъ... почитается соединеніе нѣсколькихъ лицъ, которыя, *не имѣя задачей полученіе для себя прибыли отъ веденія какого-либо предпріятія*, избрали предметомъ своей совокупной дѣятельности опредѣленную цѣль». Но дѣло въ томъ, что синдикатскими функціями могутъ заниматься и не торгово-промышленные союзы. Опытъ западно-европейскихъ и русскихъ частныхъ предпринимательскихъ союзовъ свидѣтельствуютъ о томъ, что общества для защиты общихъ интересовъ предпринимателей часто занимаются вопросами о распредѣленіи районовъ сбыта, установленіи предѣльныхъ цѣнъ. Законодатель для борьбы съ этими явленіями долженъ вводить особую оговорку, что дѣятельность такого рода свободнымъ союзамъ предпринимателей запрещена. Ограниченіе же, вводимое вышеприведенной ст. 1 отдѣла I временныхъ правилъ совершенно не достигаетъ этой цѣли, такъ какъ союзъ, въ качествѣ юридическаго лица, можетъ вовсе не получать прибыли отъ веденія предпріятія и одновременно заниматься синдикатскими функціями. А между тѣмъ, русскому законодательству извѣстенъ рядъ постановленій, вполнѣ достигающихъ вышеуказанной цѣли. Такъ, напримѣръ, вошедшія въ уставъ о промышленности временныя правила о съѣздахъ мукомоловъ (ст. 11 прим. 4, по прод. 1906 г.) устанавливаютъ, что «предметомъ сужденій съѣздовъ не могутъ служить ни образованіе особыхъ союзовъ или соглашеній мукомоловъ съ цѣлью нормированія мукомольной промышленности, ни производство коммерческихъ операцій по покупкѣ и продажѣ зерна и муки за счетъ средствъ съѣздовъ» (примѣч. къ ст. 4 приложенія къ ст. 2, по прод.

1906 г.). Такое же постановленіе содержится и въ положеніи о совѣщательной конторѣ желѣзныхъ заводчиковъ: согласно примѣчанію къ ст. 2 прилож. къ ст. 36 устава горнаго (по прод. 1906 г.), «вопросы, относящіеся къ нормировкѣ и ограниченію промышленности помощью союзовъ заводчиковъ, не должны входить въ кругъ дѣятельности постоянной совѣщательной конторы».

Благодаря такой неудачной формулировкѣ ст. 1 временныхъ правилъ о профессіональныхъ обществахъ у насъ на основаніи этихъ правилъ успѣлъ зарегистроваться цѣлый рядъ предпринимательскихъ союзовъ, преслѣдующихъ синдикатскія задачи. Такое положеніе не могло не обратить вниманія мѣстныхъ присутствій объ обществахъ и союзахъ. Но въ этихъ случаяхъ, присутствіе, закрывая союзъ, не могло ссылаться прямо на постановленія временныхъ правилъ, ибо въ нихъ, какъ мы видѣли, нельзя найти соотвѣтствующихъ указаній. Въ данномъ случаѣ приходится прибѣгать къ содѣйствію другихъ частей нашего законодательства. Дѣло въ томъ, что на основаніи ст.ст. 34 и 35 раздѣла перваго въ случаѣ обнаружившихся въ дѣятельности общества, образованнаго съ соблюденіемъ установленнаго порядка, отступленій отъ закона..., оно можетъ быть закрыто. На основаніи ст. 6 раздѣла перваго временныхъ правилъ общества, преслѣдующія цѣли, противныя общественной нравственности или воспрещенныя уголовнымъ закономъ..., воспрещаются. Въ данномъ случаѣ, присутствія могутъ ссылаться на ст. 913 и 1180 улож. о наказаніяхъ, согласно которымъ всякое соглашеніе торговцевъ къ повышенію цѣнъ на предметы продовольствія считаются противозаконными. Только благодаря этому обстоятельству присутствія имѣютъ возможность регулировать дѣятельность частныхъ союзовъ предпринимателей, запрещая имъ выполнять синдикатскія функціи и прекращая ихъ дѣятельность въ соотвѣтствующихъ случаяхъ.

Въ связи съ вышеприведеннымъ нужно указать на слѣдующее обстоятельство. Нѣкоторые авторы, преимущественно экономисты, говорятъ о томъ, что правила 4 марта разъяснены Государственнымъ Совѣтомъ въ томъ смыслѣ, что синдикаты на основаніи этихъ правилъ образованы быть не могутъ [1]). На самомъ же

1) Гольдштейнъ, Законодательство различныхъ государствъ о синдикатахъ и трестахъ, С.-Петербургъ, 1910 г., стр. 92 и слѣд.—Л. Кафенгаузъ, Синдикаты въ русской желѣзной промышленности, Москва, 1910 г., стр. 39.—П. В. Каменскій, Значеніе торгово-промышленныхъ трестовъ, Москва, 1909 г., стр. 69.

дѣлѣ никакого *разъясненія* этихъ правилъ Государственнымъ Совѣтомъ въ качествѣ инстанціи, толкующей законы, не было. Говоря же такимъ образомъ, цитированные авторы, очевидно, имѣютъ въ виду мотивы Государственнаго Совѣта, о которыхъ намъ пришлось уже говорить. Подчеркнуть это обстоятельство особенно важно. Если бы было такое *разъясненіе*, присутствіямъ объ обществахъ и союзахъ было бы дано средство для регулированія дѣятельности свободныхъ предпринимательскихъ союзовъ. Нынѣ же, какъ объ этомъ свидѣтельствуютъ случаи изъ административной практики, присутствіямъ при закрытіи союзовъ приходится ссылаться не на самыя правила 4 марта 1906 г., а прибѣгать къ содѣйствію другихъ статей нашего законодательства. Дѣйствительно, если мы обратимся къ анализу случая съ обществомъ петербургскихъ кирпичныхъ заводчиковъ, закрытымъ въ началѣ 1909 г., то мы убѣдимся въ правильности защищаемаго нами мнѣнія. Петербургское присутствіе объ обществахъ и союзахъ, усмотрѣвъ въ дѣятельности вышеназваннаго общества признаки синдиката, постановило его закрыть на основаніи ст. 33 раздѣла перваго временныхъ правилъ. Эта же статья имѣетъ въ виду закрытіе обществъ, преслѣдующихъ цѣли, противныя законамъ общественной нравственности, общественному спокойствію или нарушающихъ частное постановленіе даннаго устава. Въ интересующемъ насъ случаѣ петербургское присутствіе разсматривало синдикатскія функціи, какъ дѣйствія, воспрещенныя уголовнымъ закономъ.

Такимъ образомъ, только благодаря такой косвенной ссылкѣ возможенъ надзоръ за дѣятельностью частныхъ предпринимательскихъ союзовъ: въ самомъ же законѣ 4 марта никакихъ указаній по интересующему насъ вопросу не имѣется.

Правила о профессіональныхъ обществахъ и союзахъ вызываютъ вообще цѣлый рядъ сомнѣній и вопросовъ вслѣдствіе неопредѣленности терминологіи, допущенной законодателемъ. Какъ мы уже отмѣчали, ст. 7 правилъ устанавливаетъ, что вступать въ союзы, а потому и въ предпринимательскіе, могутъ исключительно представители одинаковыхъ, однородныхъ либо имѣющихъ между собой связь промышленныхъ и торговыхъ предпріятій. На практикѣ примѣненія правилъ 4 марта эта статья должна была, естественно, вызвать цѣлый рядъ недоразумѣній и вопросовъ. И дѣйствительно. Если терминъ «одинаковый и однородный» надо толковать въ томъ смыслѣ, что подъ ними подразумѣваются то-

ждественныя отрасли промышленности и торговли, то находящееся рядомъ выраженіе «имѣющихъ между собой связь»—придаетъ постановленію совершенно неопредѣленный характеръ. Но бѣда не въ томъ. Если обратиться къ сенатскимъ объявленіямъ, гдѣ на основаніи ст. 16 отдѣла 2 временныхъ правилъ печатается списокъ зарегистрованныхъ мѣстными присутствіями профессіональныхъ обществъ, то мы сразу убѣдимся, какъ присутствія толкуютъ ст. 7 правилъ. Въ то время, какъ автору этихъ строкъ не удалось найти ни одного профессіональнаго союза рабочихъ, который объединялъ бы представителей разныхъ отраслей промышленности, мы можемъ насчитать большое число союзовъ предпринимателей, объединяющихъ представителей различныхъ отраслей,—напримѣръ, рижское, ревельское, либавское, петербургское, екатеринбургское общества фабрикантовъ и заводчиковъ, общество лодзинскихъ промышленниковъ, харьковскій союзъ промышленниковъ и торговцевъ, общество промышленниковъ, купцовъ и домовладѣльцевъ г. Одессы. Я останавливаюсь здѣсь на этой статьѣ временныхъ правилъ, чтобы на ней еще разъ иллюстрировать, какъ отмѣченные уже мотивы созданія правилъ сказались на формулировкѣ отдѣльныхъ положеній закона. Административная практика, однако, руководится ст. 7 въ примѣненіи исключительно къ союзамъ рабочихъ; союзы же предпринимателей организуются вопреки этой статьѣ.

Уже на первыхъ порахъ примѣненія правилъ о профессіональныхъ обществахъ сказались его недостатки, какъ закона о предпринимательскихъ союзахъ. Прежде всего, возникъ вопросъ о правѣ товариществъ быть членами обществъ предпринимателей. Поэтому министерство внутреннихъ дѣлъ предложеніемъ оренбургскому губернатору отъ 12 сентября 1906 г. за № 18839 разъяснило, что «вступленіе товариществъ, торговыхъ домовъ и т. п. черезъ своихъ представителей въ профессіональныя общества не противорѣчитъ ст. 6 и 7 раздѣла 2 закона 4 марта въ тѣхъ случаяхъ, когда эти товарищества или торговые дома являются владѣльцами одинаковыхъ «однородныхъ или имѣющихъ между собою связь промышленныхъ или торговыхъ предпріятій». Позднѣе министерству торговли и промышленности пришлось высказаться спеціально по вопросу о правѣ акціонерныхъ компаній быть членами предпринимательскихъ союзовъ, причемъ этотъ вопросъ былъ разрѣшенъ министерствомъ утвердительно [1]).

[1]) Ильинскій, Общества, союзы и съѣзды, Рига, 1913 г.

Какъ извѣстно, по ст. 6 соединеніе двухъ или нѣсколькихъ профессіональныхъ обществъ въ союзъ воспрещается. Вводя такую статью, Государственный Совѣтъ, особенно на ней настаивавшій, высказалъ то соображеніе, что «соединеніе обществъ рабочихъ въ союзы можетъ представить серьезную опасность для общественнаго порядка и спокойствія; образованіе же союзовъ изъ обществъ предпринимателей можетъ проложить путь возникновенію синдикатовъ» [1]). Вслѣдствіе этого у насъ профессіональнымъ обществамъ разрѣшено открывать отдѣленія съ тѣмъ, чтобы они не имѣли одинаковаго съ обществомъ правленія. Однако, и эти постановленія, имѣвшія въ виду, главнымъ образомъ, союзы рабочихъ, не примѣняются въ административной практикѣ по отношенію къ союзамъ предпринимателей. Укажемъ, напримѣръ, на общество винокуренныхъ заводчиковъ и фабрикантовъ. Но помимо этого, слѣдуетъ обратить вниманіе еще на слѣдующее обстоятельство. Если нашимъ общимъ законодательствомъ о профессіональныхъ коалиціяхъ запрещены союзы профессіональныхъ обществъ, то какъ же примирить съ этимъ тотъ фактъ, что рядъ уставовъ союзовъ предпринимательскихъ обществъ проходитъ черезъ утвержденіе министра, избѣгая регистрацію мѣстныхъ присутствій объ обществахъ. Таковы, напримѣръ, уставы одесскаго общества фабрикантовъ и заводчиковъ и общества промышленниковъ Царства Польскаго.

Не мало также сомнѣній возбуждаетъ и порядокъ включенія въ сводъ законовъ различныхъ уставовъ предпринимательскихъ организацій. Если, какъ мы уже отмѣтили выше, до 1906 г. уставы, утвержденные одной и той же инстанціей, либо включались въ сводъ либо оставались за предѣлами свода, то совершенно уже непонятенъ тотъ порядокъ, которымъ нынѣ руководится государственная канцелярія, включая въ сводъ законовъ нѣкоторые уставы. Такъ, напримѣръ, въ уставѣ торговомъ изд. 1903 г., по прод. 1912 г., мы находимъ: положеніе о съѣздахъ судовладѣльцевъ (ст. $653^{19}$ — $653^{57}$), положеніе о съѣздахъ представителей биржевой торговли и сельскаго хозяйства и положеніе о съѣздахъ представителей промышленности и торговли. Что касается съѣздовъ представителей биржевой торговли и сельскаго хозяйства, то положеніе о нихъ было опубликовано 30 мая 1905 г. Но совершенно непонятны основанія, по которымъ включено въ сводъ положеніе о

[1]) Роговинъ, Законы объ обществахъ, союзахъ и т. д., СПБ., 1912 г.—Законъ 4 марта, изд. М. В. Д., стр. 41.

съѣздахъ представителей промышленности и торговли, источникомъ происхожденія котораго является положеніе совѣта министровъ отъ 24 августа 1906 г. Такія же сомнѣнія вызываетъ включеніе въ сводъ устава о съѣздахъ судовладѣльцевъ, возникшаго въ качествѣ положенія совѣта министровъ въ декабрѣ 1908 г.

---

Какъ бы ни былъ кратокъ и схематиченъ предложенный очеркъ русскаго законодательства о предпринимательскихъ союзахъ, онъ даетъ, однако, нѣкоторый матеріалъ для общихъ соображеній de lege ferenda.

Основнымъ недостаткомъ русскаго законодательства о союзахъ офиціальнаго представительства торгово-промышленныхъ интересовъ, является, во-первыхъ, множественность самихъ организацій, во вторыхъ—общая неопредѣленность ихъ положенія. Торгово-промышленныя палаты, какъ организаціи, основанныя на принудительномъ обложеніи и единственно призванныя къ выполненію функцій офиціальнаго представительства, являются тѣми союзами, введеніе которыхъ вполнѣ соотвѣтствуетъ назрѣвшей потребности, ясно сознанной, какъ правительствомъ, такъ и торгово-промышленнымъ классомъ. Нужно принять во вниманіе, что съ введеніемъ у насъ торгово-промышленныхъ палатъ, каковы бы ни были частности закона о нихъ, Россія впервые пріобщится къ принципу, до сихъ поръ неизвѣстному нашему государственному праву и уже проникшему въ законодательство Западной Европы—*самоуправленію, основанному на представительствѣ профессіональныхъ группъ населенія.*

Что касается законодательства о свободныхъ предпринимательскихъ союзахъ, то въ этой области ближайшей задачей является созданіе общаго закона о профессіональныхъ союзахъ предпринимателей, разсчитаннаго какъ на союзы для защиты общихъ интересовъ, такъ и на союзы предпринимателей. При этомъ слѣдуетъ имѣть въ виду, что сліяніе въ одинъ законъ положенія о профессіональныхъ союзахъ рабочихъ, съ одной стороны, и предпринимателей, съ другой, не должно быть допущено. Экономическая сущность тѣхъ и другихъ союзовъ принципіально различна, и потому всякая попытка законодательнаго ихъ сліянія обречена на неудачу.

Докладъ вызвалъ нѣкоторыя возраженія со стороны одного оппонента.

*Н. А. Ленскій* обращаетъ вниманіе, что докладчикъ неправъ, полагая, что временныя правила 4 марта 1906 г. не разрѣшаютъ вопроса о порядкѣ разрѣшенія общеимперскихъ союзовъ. Представленіе это не вполнѣ соотвѣтствуетъ постановленіямъ закона: вѣдь законъ о профессіональныхъ обществахъ предоставляетъ отдѣльнымъ обществамъ право открытія отдѣленій, не ограничивая ихъ при этомъ числомъ послѣднихъ. Что же касается высказанныхъ докладчикомъ сомнѣній о взаимоотношеніи между правилами 4 марта о профессіональныхъ обществахъ и правилами 4 марта объ обществахъ и союзахъ, то это взаимоотпошеніе выясняется изъ цѣлаго ряда статей обоихъ законовъ. Именно, здѣсь обнаруживается, что законъ о профессіональныхъ обществахъ долженъ быть разсматриваемъ, какъ законъ спеціальный въ отношеніи къ общему закону объ обществахъ и союзахъ. Наконецъ, по вопросу о томъ, какъ должны учреждаться союзы, уставы которыхъ не вполнѣ согласуются съ правилами закона, этимъ послѣднимъ дается прямой отвѣтъ: такіе союзы разрѣшаются властью министра внутреннихъ дѣлъ, — для нихъ, слѣдовательно, сохраненъ концессіонный порядокъ устройства, а не явочный порядокъ, который по правиламъ 4 марта представляетъ общее правило.

Докладчикъ *Е. С. Лурье* въ своихъ отвѣтныхъ возраженіяхъ поддерживаетъ точку зрѣнія, проведенную въ докладѣ, о томъ что вопросъ о порядкѣ разрѣшенія общеимперскихъ союзовъ въ правилахъ 4 марта 1906 г. разрѣшается исключительно въ отношеніи общихъ, а не профессіональныхъ союзовъ. Это подтверждается взаимоотношеніемъ трехъ частей правилъ 4 марта. Изъ того, что раздѣлъ третій правилъ 4 марта озаглавленъ «Общія правила указа 4 марта 1906 г., касающіяся всѣхъ обществъ и союзовъ», можно заключить, что только постановленія этого раздѣла относятся какъ къ общимъ, такъ и къ профессіональнымъ союзамъ и обществамъ. Въ пользу такой точки зрѣнія говоритъ и то, что Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ изданіе «особаго узаконенія о профессіональныхъ обществахъ.., хотя и отдѣльно отъ общихъ правилъ объ обществахъ и союзахъ, однако не иначе, какъ одновременно съ этими правилами» (см. законъ 4 марта

1906 г. въ изданіи министерства внутреннихъ дѣлъ, Спб. 1906 г., стр. 38). Это же соображеніе даетъ матеріалъ для разрѣшенія вопроса о порядкѣ учрежденія союзовъ, уставы которыхъ не согласуются съ правилами закона: соотвѣтствующая статья закона касается исключительно общихъ союзовъ.

Предсѣдатель *В. М. Гессенъ*, въ своемъ резюме, отмѣтилъ прекрасную разработку докладчикомъ его темы и большой интересъ доклада, не смотря на спеціальный, въ общемъ, характеръ темы. Область нашего промышленнаго права, интересующая докладчика, еще ждетъ научной разработки. Этой области права наука, можно сказать, еще почти не коснулась. Отсюда та неподготовленность къ участію въ преніяхъ по этому вопросу, которая сказалась сегодня и въ нѣдрахъ нашего Юридическаго Общества. Несомнѣнно, однако, что и эта отрасль юриспруденціи должна занять свое мѣсто въ академическомъ преподаваніи, и экономическое отдѣленіе Спб. Политехническаго Института предполагаетъ ввести спеціальное преподаваніе этого предмета. Докладчикъ, привлекшій вниманіе слушателей къ мало разработанному и полному актуальнаго интереса вопросу объ организаціяхъ предпринимателей, заслуживаетъ признательности собранія.

Собраніе аплодисментами выражаетъ благодарность докладчику, послѣ чего засѣданіе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія административнаго отдѣленія

30 ноября 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. веч. подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя административнаго отдѣленія Общества *В. М. Гессена.*

Предметомъ занятій служили: 1) выборы новыхъ дѣйствительныхъ членовъ и 2) докладъ *В. Н. Твердохлѣбова*: «*Новыя теченія въ городскомъ самоуправленіи Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки*».

Произведенные выборы новыхъ дѣйствительныхъ членовъ дали слѣдующій результатъ: всѣ предложенные кандидаты оказались избранными, а именно Н. Н. Львовъ, Н. Е. Озерецковскій, М. А. Стаховичъ, Н. М. Тоцкій и Г. К. фонъ Шульцъ.

Затѣмъ заслушанъ былъ докладъ *В. Н. Твердохлѣбова*: «*Новыя теченія въ городскомъ самоуправленіи Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки*».

### Положенія доклада.

Городское самоуправленіе въ Соединенныхъ Штатахъ переживаетъ періодъ коренныхъ реформъ какъ хозяйственныхъ методовъ, такъ и самой организаціи управленія.

Въ первомъ отношеніи характерны измѣненія въ техникѣ городского хозяйства съ цѣлью усиленія продуктивности (efficiency) его.

Большимъ успѣхомъ пользуется такъ называемая «комиссіонная» форма управленія (сосредоточеніе распорядительныхъ и исполнительныхъ функцій въ одномъ органѣ—управѣ). Имѣя за собой преимущество быстроты, иниціативы, «дѣлового» характера и лич-

ной отвѣтственности исполнительныхъ органовъ, она представляетъ опасность безконтрольности.

Значительная доля успѣховъ (нѣсколько преувеличенныхъ) «комиссіоннаго» управленія объясняется общимъ усиленіемъ интереса къ городскому хозяйству и большею частью сопровождающими «комиссіонное» управленіе формами непосредственно-демократическаго управленія—иниціативой, референдумомъ и правомъ отозванія должностныхъ лицъ, обезпечивающими непрерывное активное участіе массы городского населенія въ разрѣшеніи муниципальныхъ вопросовъ.

Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *В. Н. Твердохлѣбовъ* сообщилъ слѣдующее [1]).

Низкій уровень городского самоуправленія въ Соединенныхъ Штатахъ давно служитъ «притчей во языцѣхъ» въ муниципальной литературѣ, и противники демократическихъ формъ управленія не разъ злорадно указывали на грандіозныя хищенія, взяточничество, преступную полицію и неблагоустройство Нью-Іорка, Филадельфіи и др. американскихъ городовъ, какъ на примѣръ «опасности всеобщаго избирательнаго права, отдающаго города во власть невѣжественной толпы, демагоговъ и аферистовъ; Америкѣ противоставляли Германію съ ея «образцовымъ» хозяйствомъ при ограниченномъ кругѣ избирателей и Англію, гдѣ нѣкоторая часть населенія тоже лишена избирательныхъ правъ и гдѣ, однако, городское хозяйство стоитъ на должной высотѣ. И теперь города Америки даютъ еще поводъ къ нелестнымъ для нихъ сравненіямъ.

Но заатлантическая демократія уже начала энергичную борьбу со злоупотребленіями, партійностью, неблагоустройствомъ и прочими темными сторонами городской жизни: съ 90-хъ годовъ движеніе въ сторону оздоровленія муниципальнаго хозяйства приняло широкіе размѣры, а въ истекшемъ десятилѣтіи оно ознаменовалось серьезными улучшеніями и радикальными реформами въ самой организаціи городского управленія. Эти реформы отражаютъ на себѣ отчасти своеобразный процессъ развитія американскаго городского строя и, пожалуй, понятны только на почвѣ тамошнихъ условій, но на ряду съ оригинальными чертами онѣ обнаруживаютъ и нѣкоторыя общія тенденціи, являясь крупнымъ шагомъ по пути дальнѣйшей *демократизаціи* городского самоуправленія.

[1]) Докладъ былъ напечатанъ въ «Правѣ», 1914 г., №№. 13 и 14.

## I.

Система городского самоуправленія подвергалась значительнымъ измѣненіямъ въ теченіе краткой исторіи Соединенныхъ Штатовъ. До революціи устройство сѣверо-американскихъ городовъ было совершенно сходно съ англійскимъ городскимъ строемъ того времени: выборный совѣтъ и старшины управляли городомъ совмѣстно съ мэромъ, который большею частью назначался губернаторомъ колоніи; города пользовались почти полной автономіей. Революція измѣнила порядокъ изданія городскихъ статутовъ: дарованіе городскихъ «хартій» стало дѣломъ законодательныхъ собраній, и города подверглись контролю и вмѣшательству государственной власти отдѣльныхъ штатовъ. Съ другой стороны, на мѣсто привилегій замкнутыхъ городскихъ корпорацій явилось широкое избирательное право и получило признаніе выборное начало вмѣсто прежней системы назначенія мэровъ. Копируя городское устройство съ государственнаго, конституціи того времени руководились принципомъ раздѣленія законодательной и исполнительной властей: избраніе мэра всѣмъ населеніемъ на ряду съ совѣтомъ и собраніемъ старѣйшинъ (aldermen), право veto мэра, все это напоминаетъ отношеніе президента республики къ конгрессу и сенату.

Къ 30-мъ годамъ XIX вѣка эти начала американскаго городского устройства вошли во всѣ городскія «хартіи». Въ дальнѣйшемъ развитіи избирательное право было распространено на всѣхъ жителей. Борьба партій, вскорѣ приведшая къ междоусобной войнѣ, происходила и въ городахъ, и побѣдившая партія распредѣляла между своими сторонниками городскія должности; такимъ образомъ, еще въ первой половинѣ XIX вѣка установилась вредная система принадлежности всѣхъ городскихъ служащихъ къ господствующей партіи и зависимости ихъ судьбы отъ исхода выборовъ. Пониженіе нравственнаго уровня городскихъ совѣтовъ (думъ) повело къ сокращенію ихъ власти, важнѣйшія функціи самоуправленія были поручены самостоятельнымъ выборнымъ комиссіямъ, или назначеніе должностныхъ лицъ было предоставлено мэрамъ, компетенція которыхъ усиливалась за счетъ совѣтовъ. Злоупотребленія и расточительность многихъ городскихъ управленій и особенно плохая организація полиціи повели въ 50-хъ годахъ къ усиленію правительственнаго надзора и передачѣ полиціи въ вѣдѣніе правительственныхъ органовъ.

Но сокращеніе компетенціи и ограниченіе автономіи органовъ

самоуправленія дало, по обыкновенію, только отрицательные результаты, не уничтоживъ основныхъ причинъ городскихъ нестроеній и даже, по мнѣнію изслѣдователей, усиливъ зло; послѣ междоусобной войны въ 60-хъ годахъ хищенія городскихъ средствъ, чудовищно-невыгодные контракты и займы достигли своего апогея, и именно Нью-Іоркъ, гдѣ правительственное вмѣшательство было наиболѣе активнымъ, больше всѣхъ городовъ прославился скандальнымъ хозяйничаніемъ пресловутой шайки «Твидъ-Ринга».

Между тѣмъ города росли со сказочной быстротой, а съ ростомъ населенія и богатства росли ихъ потребности и бюджеты; водопроводы и канализація, электрическое освѣщеніе и трамваи быстро распространялись, принося частнымъ компаніямъ несмѣтные барыши, увеличивая задолженность городовъ и размѣры взятокъ (granting of franchises).

Правда, уже съ 70-хъ годовъ кое-гдѣ были сдѣланы попытки свергнуть иго захватившихъ власть шаекъ; въ Нью-Іоркѣ «Твидъ-Рингъ» былъ свергнутъ, и статутъ 1873 г., запретивъ немотивированныя отчисленія отъ должности полицейскихъ и пожарныхъ, положилъ начало внѣпартійности городскихъ служащихъ. Но это былъ очень скромный шагъ. Означенный принципъ (merit system) только въ 90-хъ годахъ получилъ признаніе во многихъ американскихъ городахъ; до этого попытки улучшеній и реформъ имѣли спорадическій характеръ. По остроумному выраженію Менро[1]), это были «спазмы гражданской добродѣтели»: когда хищенія достигали геркулесовыхъ столбовъ, волна общественнаго негодованія сбрасывала апатію избирателей и власть «boss'овъ», на время устанавливался болѣе честный режимъ, а затѣмъ система брала свое. Борьба съ отдѣльными личностями или группами политикановъ и съ конкретными фактами злоупотребленій не *приносила прочныхъ* результатовъ, пока оставались тѣ условія, которыя способствовали злоупотребленіямъ и выдвигали безчестныхъ людей. На этихъ общихъ историческихъ условіяхъ и нужно остановиться.

Основной причиной темныхъ сторонъ американской муниципальной жизни является, по моему мнѣнію, *недостатокъ общественной дисциплины*, непривычка населенія къ *публично-правовымъ* общественнымъ союзамъ. Америка не знаетъ вѣковыхъ традицій муниципальной жизни, традицій, ведущихъ начало въ Европѣ со

---

[1]) W. B. Munro, The government of American cities, N.—J., 1912, p. 15 (лучшее сочиненіе по данному вопросу).

среднихъ вѣковъ; колоніальный характеръ страны и одинокая борьба съ природой фермера-піонера создали крайній индивидуализмъ и привычку полагаться во всемъ только на себя. На этой почвѣ не могло образоваться тѣхъ соціально-психологическихъ устоевъ въ общественной жизни, которые могли бы противостоять разлагающему вліянію капитализма, проникающаго съ 40-хъ годовъ съ желѣзной дорогой въ самыя глухія дебри дѣвственныхъ лѣсовъ. Безпощадная конкуренція и бѣшеная погоня за наживой составляетъ характерную черту «американизма». Индивидуальная предпріимчивость господствуетъ въ жизни: государство и другіе публично-правовые союзы долго играли въ общественной жизни незначительную роль, въ противоположность старому свѣту. Политическая борьба, вращавшаяся, главнымъ образомъ, въ кругу экономическихъ вопросовъ и выродившаяся постепенно въ безпринципную борьбу за власть двухъ буржуазныхъ партій, стала спеціальностью особой общественной группы профессіоналовъ-политиковъ, которые изъ политики сдѣлали ремесло и средство наживы.

Сюда присоединялось на югѣ *рабство негровъ* съ его развращающимъ вліяніемъ на общество, слѣды котораго замѣтны до сихъ поръ. Наконецъ, серьезнымъ тормозомъ культурнаго и политическаго прогресса была непрерывная волна *иммиграціи*, достигшая колоссальныхъ размѣровъ: организмъ молодой страны воспринималъ слишкомъ много гетерогенныхъ элементовъ и не успѣвалъ ихъ ассимилировать; его болѣзни были въ значительной долѣ *болѣзнями роста*.

Быстрый ростъ американскихъ городовъ вошелъ въ поговорку: тамъ, гдѣ еще недавно стояли крошечные поселки фермеровъ, въ десятокъ-другой лѣтъ выростаютъ города съ сотнями тысячъ жителей; Чикаго имѣлъ въ 1833 г.—восемьдесятъ лѣтъ тому назадъ—400 жителей, теперь въ немъ насчитываютъ $2^1/_2$ милліона; за одно послѣднее десятилѣтіе 1900—1910 г. его населеніе возросло съ 1838 тыс. до 2.447 тыс. жителей, т. е. на 33%. Въ Нью-Іоркѣ въ 1910 г. числилось $6^1/_2$ мил. жит., въ Филадельфіи—почти 2 мил., въ Бостонѣ—$1^1/_2$ мил., въ Питсбургѣ—1 мил. и т. д. [1]).

Значительную часть населенія большихъ городовъ составляютъ иммигранты изъ стараго свѣта и вообще пришлый народъ, имѣющій весьма слабую связь съ городомъ, въ которомъ живутъ; въ горо-

---

[1]) См. A. Weber, The growth of cities, 1899 (есть русскій переводъ), и данныя послѣдней переписи 1910 г.

дахъ съ населеніемъ выше 25 тыс. лица, родившіяся внѣ города, составляли (1900 г.) 26%, въ городахъ съ населеніемъ выше 100 тыс.—35%, а въ нѣкоторыхъ даже выше 50%. Вся эта масса пришельцевъ гостепріимно принимается въ число гражданъ и получаетъ право участія въ городскомъ (какъ и государственномъ) управленіи.

На эту массу опираются въ своей борьбѣ политическія партіи; при всеобщемъ избирательномъ правѣ она часто рѣшаетъ исходъ выборовъ и даетъ ловкимъ демагогамъ побѣду, власть и барыши.

Американскія политическія партіи въ смыслѣ организаціи не оставляютъ желать ничего лучшаго; особенно въ крупныхъ городахъ проявляется ихъ дисциплинированность и налаженная работа. Каждые 25—50 избирателей-членовъ партіи посылаютъ представителя въ генеральный (городской) комитетъ, которому принадлежитъ (большей частью номинальное) руководство дѣлами партіи. Въ дѣйствительности вся власть сосредоточивается въ *исполнительномъ комитетѣ*, состоящемъ изъ представителей избирательныхъ округовъ (district leaders); послѣдніе назначаютъ для каждаго избирательнаго участка (polling precinct) руководителя, обязанность котораго заключается въ регистраціи и привлеченіи на выборы членовъ партіи. Въ каждомъ округѣ, а подчасъ и участкѣ, имѣется партійный постоянный клубъ, кромѣ временныхъ клубовъ, возникающихъ спеціально на періодъ выборовъ. Работа партіи не прекращается съ выборами: она заботится о натурализаціи иммигрантовъ, распространяетъ литературу, вербуетъ членовъ. Особенно разнообразна дѣятельность лидера каждаго округа: онъ защищаетъ интересы своего округа при выборѣ мѣста для общественныхъ зданій, хлопочетъ о должностяхъ и оказываетъ рядъ другихъ услугъ избирателямъ своего округа, получая самъ, конечно, наибольшія выгоды отъ своей «службы» партіи. Столь разносторонняя дѣятельность отнимаетъ у лидеровъ округовъ и членовъ исполнительнаго комитета весь рабочій день, становясь ихъ профессіей; поскольку общественное мнѣніе въ Америкѣ одобрительно относится къ такой «разносторонней и энергичной» избирательной работѣ, постольку при *ежегодныхъ* выборахъ неизбѣжно существованіе профессіональныхъ политиковъ (Менро). Всѣ эти господа, особенно армія участковыхъ вожаковъ (boss) и другихъ низшихъ агентовъ, требуютъ награды; для удовлетворенія ихъ аппетитовъ потребовались бы громадныя средства, но партія большей частью удовлетворяетъ ихъ за счетъ концессіонеровъ города, выговаривая имъ различныя синекуры или

создавая таковыя на городской службѣ; въ виду того, что послѣднее время система «офиціальнаго патронажа», то есть назначенія на должности въ награду за партійныя услуги постепенно исчезаетъ въ американскихъ городахъ, неофиціальный патронажъ—«рекомендація» партіей членовъ концессіоннымъ компаніямъ—сталъ очень распространеннымъ явленіемъ, пожалуй еще болѣе вреднымъ, чѣмъ официальный, такъ какъ въ коммерческомъ мірѣ все на счету, и синекуры «политиковъ» оплачиваются въ конечномъ счетѣ городскимъ населеніемъ. Расходы каждой партіи весьма значительны: кромѣ обычныхъ канцелярскихъ, почтовыхъ, типографскихъ и др. расходовъ во время выборовъ крупныя суммы идутъ на вознагражденіе такъ называемыхъ «разсыльныхъ», въ дѣйствительности избирателей, обычно по 5 дол. на брата. Средства получаются не столько путемъ членскихъ взносовъ, сколько путемъ крупныхъ «пожертвованій» должностныхъ лицъ «въ благодарность за избраніе» и особенно *концессіонеровъ* города, разнообразныхъ водопроводныхъ, трамвайныхъ и иныхъ акціонерныхъ компаній, старающихся обезпечить себѣ у обѣихъ партій—демократичесвой и республиканской—выгодные контракты. Вотъ въ какой нездоровой атмосферѣ политическихъ подкуповъ, введенныхъ въ систему, жили до недавняго времени почти всѣ крупные американскіе города и большинство остальныхъ.

Какъ выше указано, американскіе города не вездѣ пользуются автономіей въ выработкѣ своихъ статутовъ и въ управленіи: конституціи большинства штатовъ сохранили за государствомъ «дарованіе городскихъ хартій» (granting of charters), причемъ одни штаты устанавливаютъ общій статутъ для всѣхъ своихъ городовъ, большихъ и малыхъ, другіе классифицируютъ города по размѣрамъ и значенію и даютъ каждой группѣ особый статутъ, наконецъ, третьи создаютъ для каждаго города спеціальный статутъ. Но первая систета создаетъ слишкомъ общія нормы, не приспособленныя къ особенностямъ отдѣльныхъ городовъ, да и при второй системѣ классификація большей частью произвольна. Что касается спеціальныхъ статутовъ и законовъ, они нерѣдко служатъ средствомъ для узкопартійныхъ цѣлей, нарушая интересы горожанъ, въ лучшемъ случаѣ обнаруживаютъ недостаточное знакомство съ мѣстными условіями. Поэтому уже въ 70-хъ годахъ въ нѣкоторыхъ штатахъ (Миссури) началось движеніе въ пользу автономныхъ городскихъ статутовъ (homerule charters) и нынѣ въ девяти штатахъ или *всѣ* города (въ Колородѣ, Орегонѣ, Оклахомѣ, Мичиганѣ и Аризонѣ) или

только крупные (въ Миссури и др.) пользуются правомъ изданія статутовъ. Эта система освобождаетъ законодательныя учрежденія штата отъ безпокойной и несвойственной имъ работы, отдѣляетъ вопросы муниципальной жизни отъ общеполитическихъ и воспитываетъ въ населеніи интересъ къ городскому управленію; вслѣдствіе этихъ преимуществъ автономіи ее стремятся примѣнить и въ другихъ штатахъ. Понятно, нельзя предоставить городамъ полной свободы въ этомъ отношеніи—государственная власть, делегируя имъ рядъ функцій, должна заботиться о надлежащемъ ихъ осуществленіи. Въ области обложенія, организаціи полиціи, избирательной системы, народнаго образованія неизбѣжны нѣкоторыя ограниченія автономіи, но чрезмѣрный «*законодательный контроль*», имѣющій большей частью, по словамъ Менро, «любительскій» характеръ («amateurish»), недѣйствителенъ для предупрежденія злоупотребленій и создаетъ только безполезныя стѣсненія. Менро рекомендуетъ поэтому вмѣсто законодательныхъ ограниченій установить, «подобно европейскимъ государствамъ», *административный контроль*. Но не представляетъ ли онъ такой же опасности партійныхъ счетовъ и произвола, какая наблюдается при созданіи спеціальныхъ статутовъ штатами? Менро, несомнѣнно, незнакомъ съ административнымъ контролемъ въ нашемъ любезномъ отечествѣ. Административный контроль допустимъ лишь тамъ, гдѣ дѣятельность органовъ правительства подчинена строгимъ нормамъ закона, какъ въ Англіи, но даже въ Англіи расширеніе административнаго контроля встрѣчаетъ опасенія у многихъ общественныхъ дѣятелей. Нужно *въ организаціи самаго городского управленія* создать условія закономѣрной и отвѣчающей интересамъ населенія дѣятельности.

Въ основѣ городского устройства лежитъ *избирательное право*, большей частью одинаковое для выборовъ въ городскіе совѣты и въ законодательныя учрежденія штатовъ. Условія его мало варьируютъ по отдѣльнымъ штатамъ: *право гражданства* требуется въ большинствѣ, но не во всѣхъ штатахъ (натурализація, составляющая предметъ федеральнаго законодательства, съ 1906 г. обусловлена довольно сложными формальностями и пятилѣтнимъ срокомъ), *извѣстный срокъ пребыванія* въ данномъ городѣ, въ $^1/_3$ штатовъ — грамотность, но южные штаты часто дѣлаютъ поблажки *бѣлымъ* неграмотнымъ избирателямъ, исключая неграмотныхъ «цвѣтныхъ» (негровъ); *имущественный* цензъ сохранился лишь въ Родъ-Айлендѣ, но податный цензъ—уплата какого-либо прямого государственнаго налога—требуется въ Массачузетсѣ, Пенсильваніи

и рядѣ другихъ штатовъ. Въ настоящее время избирательныя права распространены въ нѣкоторыхъ штатахъ на женщинъ, а съ другой стороны есть тенденція къ распространенію требованія грамотности на штаты, гдѣ оно не имѣлось, такъ какъ безграмотные избиратели составляютъ главную опору аферистовъ-политикановъ; что касается податного ценза, онъ не «оправдалъ» себя, такъ какъ небольшой poll tax (подушный сборъ) большей частью уплачивается за избирателей партіями, что ведетъ только къ покупкѣ голосовъ. Вообще злоупотребленія при составленіи избирательныхъ списковъ очень часты, и только послѣдніе годы начата противъ нихъ энергичная борьба.

Уже въ 30-хъ годахъ установилась практика партійныхъ списковъ, формально признанная въ 60-хъ годахъ законодательствами всѣхъ штатовъ; эта система (party primaries), исключающая возможность внѣпартійныхъ кандидатуръ, безраздѣльно господствовала до недавняго времени, да и теперь еще преобладаетъ въ Америкѣ. Выборы происходятъ часто, причемъ избранію всѣмъ населеніемъ подлежатъ какъ городской совѣтъ, такъ и мэръ и важнѣйшія должностныя лица города—длиннѣйшій списокъ, въ которомъ долженъ разобраться избиратель.

Городской *совѣтъ* (по нашему городская дума) потерялъ во второй половинѣ XIX вѣка значительную долю своихъ полномочій и вліянія: назначеніе должностныхъ лицъ предоставлено было мэрамъ, избираемымъ всѣмъ населеніемъ, нѣкоторыя функціи городского управленія поручены независимымъ выборнымъ органамъ; за совѣтами сохранилось право изданія обязательныхъ постановленій, утвержденіе смѣтъ и (съ рядомъ ограниченій) отдача концессій. Съ ослабленіемъ роли совѣтовъ еще болѣе понизился ихъ составъ: хотя званіе члена городского совѣта является часто первой ступенью политической карьеры, но краткость обычнаго срока пребыванія въ этомъ званіи (не болѣе 6—8 лѣтъ), многочисленность и малое вліяніе совѣтовъ не привлекаютъ къ этому званію энергичныхъ и независимыхъ людей—идутъ туда партійныя креатуры. Въ нѣкоторыхъ штатахъ существуетъ совершенно безполезная бикамеральная система—совѣтъ и собраніе старѣйшинъ (aldermen), остатокъ отъ прежнихъ временъ, когда старѣйшины-судьи входили въ составъ городскихъ совѣтовъ; въ настоящее время эта система двухъ органовъ, одинаково избираемыхъ всѣмъ населеніемъ и несущихъ одинаковыя почти функціи, создаетъ только лишнія тренія.

За счетъ городского совѣта со второй половины прошлаго вѣка усилилась власть мэра, который пользуется правомъ veto (отказа въ утвержденіи) совѣтскихъ рѣшеній, пріостанавливающаго ихъ дѣйствіе—совѣтъ долженъ въ этомъ случаѣ вторично подтвердить рѣшеніе, чтобы оно вошло въ силу. Мэръ обращается къ совѣту съ предложеніями и проектами различныхъ мѣропріятій, правилъ и т. п.; онъ назначаетъ большинство городскихъ служащихъ на самыя отвѣтственныя должности—впрочемъ, въ послѣднемъ случаѣ требуется большей частью утвержденіе старѣйшинъ или совѣта; онъ иногда составляетъ проектъ смѣты, контролируетъ дѣятельность всѣхъ прочихъ органовъ управленія. Таковы обширныя полномочія мэра въ большинствѣ американскихъ городовъ.

Избираемый на 2 — 3 года (въ крупнѣйшихъ городахъ на 4 года) прямымъ народнымъ голосованіемъ, мэръ является центральной фигурой города. Казалось бы, такое положеніе должно привлекать къ должности способныхъ, знающихъ и энергичныхъ людей. Однако, мы не наблюдаемъ этого: должность мэра рѣдко служитъ ступенью къ дальнѣйшей политической карьерѣ. Жалованіе большей частью невелико и уходитъ цѣликомъ на «поддержку» партіи, на благотворительность, такъ что служба городского головы является для *честнаго* человѣка финансовой жертвой. Для занятія этого поста не требуется никакого спеціальнаго образованія или подготовки, хотя фактически мэромъ избираются чаще всего лица, прослужившія на другихъ городскихъ должностяхъ. Будучи въ большинствѣ случаевъ представителемъ, часто лидеромъ господствующей въ данномъ городѣ политической партіи, мэръ защищаетъ въ своей дѣятельности ея интересы: своимъ правомъ veto мэры нерѣдко пользовались въ цѣляхъ экономіи и борьбы съ возмутительными концессіонными договорами (Филадельфія) [1]), но такъ же часто veto служило имъ для мелочной борьбы за власть съ совѣтомъ; при назначеніи на должности они руководствовались указаніями партійнаго комитета или, что немногимъ лучше, личнымъ усмотрѣніемъ; да и тамъ, гдѣ назначенія подлежали утвержденію старѣйшинъ, дѣло не улучшалось—мэръ только сваливалъ на нихъ отвѣтственность за плохой выборъ. Выборъ низшихъ служащихъ такъ же плохо организованъ; если даже онъ не всегда опредѣляется партійными услугами въ качествѣ boss'a или низшаго избирательнаго агента, то во всякомъ случаѣ онъ не обусловленъ ни образо-

[1]) См. Wilcox, Great cities of America.

ваніемъ, ни подготовкой къ той или иной работѣ. Городскіе служащіе, по общему признанію, хуже, чѣмъ служащіе въ частныхъ предпріятіяхъ, получаютъ больше, чѣмъ «стоятъ»; пользуясь вліяніемъ въ качествѣ избирателей, они добиваются повышенія жалованія; одинъ Нью-Іоркъ переплачиваетъ своимъ служащимъ, по подсчету одного изслѣдователя [1]), около 12 мил. долларовъ; еще дороже обходится городамъ неумѣлость или недобросовѣстность служащихъ при подрядахъ, поставкахъ и концессіонныхъ договорахъ.

Описанное выше состояніе городского управленія было до недавняго времени типичнымъ для большинства американскихъ городовъ и, какъ сказано, вызвало противъ себя сильное общественное движеніе, особенно съ 90-хъ годовъ. Лозунгъ «муниципальной реформы» объединилъ самые разнообразные слои населенія, представителей различныхъ политическихъ партій и особенно всѣхъ, борющихся съ вырожденіемъ потерявшихъ нравственный авторитетъ «политическихъ машинъ». Но понятіе «муниципальная реформа» очень расплывчатое, и организаціи, преслѣдующія эту цѣль, чрезвычайно разнообразны. Нѣкоторыя изъ нихъ распространяютъ свою дѣятельность на всю страну или по крайней мѣрѣ цѣлый штатъ. Таковы: «Національная муниципальная лига», издающая журналъ National Municipal Review и обширную агитаціонную литературу; «Американская ассоціація гражданъ» (American civic association) и подобныя же ассоціаціи въ Нью-Іоркѣ, Охіо и др. штатахъ съ общей задачей муниципальныхъ реформъ; спеціальныя лиги, добивающіяся какой-либо конкретной реформы, напр. измѣненія порядка назначенія на городскія должности, сокращенія числа избираемыхъ на общественныя должности, упрощенія выборнаго производства и т. п.; наконецъ, профессіональныя организаціи инженеровъ, врачей и др. городскихъ спеціалистовъ или представителей. Другія организаціи—мѣстнаго характера—еще разнообразнѣе: нѣкоторыя изъ нихъ, какъ напр. Citizen Union въ Нью-Іоркѣ въ 1897 г., создаются по типу политическихъ партій для проведенія въ городское самоуправленіе своихъ сторонниковъ, но конкурировать съ организованными политическими партіями, выступая совершенно самостоятельно, слишкомъ трудно. Поэтому имъ приходится итти на компромиссъ, вступая въ блокъ съ какой-либо изъ партій; такъ,

---

[1]) F. Cleveland, Municipal administration and accounting, N.—J., 1909.

Нью-Іоркская Citizen Union, потерпѣвъ неудачу въ 1897 г., на слѣдующихъ выборахъ (1901 г.) объединилась съ республиканской партіей. Однако въ этомъ компромиссѣ «обновленческія» организаціи часто теряютъ свой авторитетъ въ общественномъ мнѣніи, становясь придаткомъ союзной партіи и помогая профессіональнымъ ея политикамъ добиться власти подъ идейнымъ флагомъ муниципальной реформы. Болѣе цѣлесообразнымъ оказался другой типъ—*безпартійныхъ* лигъ, не стремящихся къ власти, а только пытающихся улучшить составъ городскихъ совѣтовъ и должностныхъ лицъ путемъ публичной оцѣнки личныхъ достоинствъ выставляемыхъ различными партіями кандидатовъ. Такъ, образованной въ 1896 г. въ Чикаго «лигѣ городскихъ избирателей» удалось совершенно измѣнить составъ городского управленія, пользовавшагося до того времени весьма плохой репутаціей; каждый годъ ея комитетъ публикуетъ краткую платформу и поддерживаетъ принявшихъ ее, то есть обязавшихся защищать ее кандидатовъ. На подобіе этой лиги возникли «ассоціація хорошаго управленія» въ Бостонѣ въ 1909 г., муниципальная ассоціація въ Кливелендѣ и др. Къ описаннымъ ассоціаціямъ, активно участвующимъ въ выборахъ или вліяющимъ на нихъ, присоединяются безчисленные спеціальные союзы: «лиги плательщиковъ налоговъ», «лиги городскихъ улучшеній» и многія другія, дѣйствующія разрозненно и со слабымъ сравнительно успѣхомъ: имъ самимъ недостаетъ того, чего они требуютъ отъ городского управленія—efficiency (успѣшности работы). Многія профессіональныя организаціи, какъ-то торговыя палаты, трэдъюніоны, также занялись послѣднее время муниципальными вопросами.

Но прежде, чѣмъ реформировать городское управленіе, нужно *изучить* его теоретически и на опытѣ. Въ виду этого большую пользу приносятъ возникшіе въ 30-хъ годахъ *«городскіе клубы»* (въ 1892 г. въ Нью-Іоркѣ, затѣмъ въ Чикаго и др.), въ которыхъ дебатируются вопросы городского хозяйства. Еще большее значеніе пріобрѣли особыя *бюро для изученія* различныхъ сторонъ хозяйства того или иного города—Bureaux of municipal research, представляющія чисто американское учрежденіе. Созданныя большей частью по частной иниціативѣ и содержимыя за счетъ членскихъ взносовъ и пожертвованій, эти бюро тщательно изучаютъ хозяйство городовъ—ихъ бюджетъ, счетоводство, состояніе предпріятій, работу служащихъ—и результаты наблюденій подвергаютъ широкой огласкѣ; полная объективность, безпартійность и дѣловитость обслѣдованій придаютъ особый вѣсъ въ общественномъ мнѣніи ихъ выводамъ.

Первое такое бюро было основано въ Нью-Іоркѣ въ 1906 г. За шесть лѣтъ своей дѣятельности оно не только обслѣдовало городское хозяйство Нью-Іорка, но значительно повліяло на улучшеніе его; къ нему часто обращается за совѣтами само городское управленіе; оно издаетъ брошюры, статистическія изслѣдованія и принимаетъ обширныя анкеты по отдѣльнымъ вопросамъ. На ряду съ гласной дѣятельностью бюро есть очень важная, но незамѣтная для публики работа: замѣтивъ какія-либо упущенія въ городскомъ хозяйствѣ бюро далеко не всегда публикуетъ ихъ; щадя личныя самолюбія, оно ведетъ (какъ говорилъ мнѣ директоръ его, Henry Bruère) непосредственные переговоры съ завѣдующимъ данной отраслью хозяйства, и если онъ соглашается исправить недочетъ, то о немъ и не «печатаютъ». Расходы бюро были очень значительными—болѣе 500 тыс. дол. за 1906—1912 г.г., то есть около милліона рублей, такъ какъ трудъ компетентныхъ лицъ оплачивался довольно высоко, но эти расходы окупились съ избыткомъ, такъ какъ достигнутая экономія въ Нью-Іоркскомъ бюджетѣ составила десятки милліоновъ. Сознавая приносимую бюро пользу, жители Нью-Іорка продолжаютъ щедро дотировать его. На тѣхъ же основаніяхъ, какъ и Нью-Іоркское, организовано бюро въ Цинциннати и Филадельфіи, значительно содѣйствовавшія реформаціонному движенію послѣднихъ лѣтъ. Въ Балтиморѣ, Бостонѣ, Чикаго и Мильуоки такія бюро основаны городскимъ управленіемъ на общественный счетъ, причемъ въ послѣднемъ городѣ оно называется Bureau of economy and efficiency, отмѣчая своимъ названіемъ главные лозунги того движенія, съ которымъ тѣсно связано ихъ возникновеніе.

## II.

Реформаціонное движеніе американцы характеризуютъ весьма неопредѣленнымъ терминомъ efficiency, что дословно означаетъ «успѣшность», преуспѣяніе. Efficiency означаетъ примѣненіе *здраваго смысла* въ человѣческой дѣятельности; это—отношеніе результата къ затратамъ на его достиженіе (Prendergast). Efficiency movement, говоритъ Bruére [1]), «стремится замѣнить разрозненную изолированную и неудачно организованную дѣятельность (городовъ)... широкой программой улучшеній, вырабатываемой и осуществляемой при участіи всего общества (community planned and executed).

[1]) Bruére, The new city government, 1912, p. 102.

По словамъ другого изслѣдователя, оно пытается приложить къ городскому хозяйству дѣловые пріемы (business management), выработанные *частной* торгово-промышленной практикой [1]). По мнѣнію руководителей движенія, главное зло городского управленія въ Америкѣ не столько заключается въ безчестности и злоупотребленіяхъ, сколько въ неумѣніи, незнаніи методовъ, непроизводительности труда; поэтому они настаиваютъ на самомъ тщательномъ *изученіи* городского хозяйства, на широкой *гласности*, позволяющей всѣмъ гражданамъ знакомиться съ деталями управленія и принимать активное участіе въ его реформѣ.

Реформа должна прежде всего касаться *программы* муниципальной дѣятельности—нуженъ *планъ* и планомѣрность во всякой работѣ. Такъ, напримѣръ, въ области внѣшняго благоустройства «отсутствіе планировки или неудачная планировка обходилась городамъ дороже, чѣмъ неумѣніе или злоупотребленія на городскихъ предпріятіяхъ и постройкахъ» (Bruère); неудачное размѣщеніе школьныхъ зданій вслѣдствіе отсутствія статистическихъ данныхъ о количествѣ дѣтей школьнаго возраста въ отдѣльныхъ раіонахъ не исправить экономіей на постройкѣ; незнаніе главной причины дѣтской смертности (условія кормленія—зараженное молоко) не давало возможности бороться со зломъ. Итакъ, прежде всего необходима *программа, основанная на знаніи* фактовъ и потребностей городской жизни въ *каждомъ* городѣ. Затѣмъ для успѣшнаго управленія необходима цѣлесообразная *организація* его: функціональное распредѣленіе труда между отдѣльными органами его, централизація однородныхъ функцій, уничтоженіе конфликтовъ въ компетенціи различныхъ органовъ, предѣлы отвѣтственности ихъ.

Самые *методы* городского хозяйства далеко уступаютъ частнымъ предпріятіямъ: счетоводство поставлено гораздо хуже, не существуетъ расцѣнокъ стоимости матеріаловъ, работы; необходимо *поднять* городское хозяйство до уровня частнаго. Реформой порядка назначенія, подготовки, оплаты и контроля городскихъ служащихъ разсчитываютъ повысить производительность и качество ихъ труда. Наконецъ, публикаціей и популяризаціей фактовъ городского хозяйства надѣются создать болѣе активнаго гражданина, понимающаго городское дѣло и интересующагося имъ; уже на школьной скамьѣ слѣдуетъ знакомить дѣтей съ городскимъ хозяй-

[1]) I. Trevelen, The Milwaukee bureau of economy and efficiency, въ сборникѣ Efficiency in city government (Annual of American academie social and political science), p. 270.

ствомъ, научить ихъ разобраться въ цифрахъ бюджета, въ статистическихъ таблицахъ.

Остановимся на мѣропріятіяхъ, которыя предлагаются и проводятся въ *методахъ* городского хозяйства. Поскольку главной задачей является проведеніе въ городскомъ хозяйствѣ экономическаго принципа наибольшаго результата при наименьшихъ затратахъ денегъ и труда, необходимо прежде всего *выяснить затраты* съ помощью правильно поставленнаго *счетоводства и бюджета.* Между тѣмъ въ этой области господствовалъ полнѣйшій хаосъ даже въ крупныхъ городахъ. Изъ нихъ Нью-Іоркъ первый принялся за приведеніе счетоводства въ порядокъ: городской контролеръ Metz создалъ въ 1906 г. особое бюро (Bureau of municipal investigations and statistics), съ помощью котораго ему удалось въ 1909 г. послѣ долгихъ усилій и борьбы добиться болѣе или менѣе правильной смѣты, однообразной классификаціи расходовъ, отдѣленія жалованья отъ урочнаго вознагражденія и заработной платы; въ дальнѣйшемъ (1911 г.) были установлены размѣры заработной платы и количество рабочихъ по отдѣльнымъ категоріямъ работъ; въ томъ же году была, наконецъ, установлена спеціализація бюджета и уничтожено широко практиковавшееся употребленіе смѣтныхъ остатковъ по одной категоріи расходовъ на другія. За Нью-Іоркомъ послѣдовала Филадельфія (гдѣ впервые въ 1910 г. занялись *инвентаризаціей* городского имущества, составъ и стоимость котораго были совершенно неизвѣстны), С.-Луи и др. города. Читая предлагаемыя реформаторами правила составленія и исполненія городскихъ смѣтъ, подчасъ поражаешься тому, что американцы вторично «открываютъ Америку», выдвигая въ качествѣ новыхъ идей азбучныя истины и правила, давно примѣняемыя въ Европѣ.

Установивъ формальный порядокъ финансовъ, города получили возможность значительныхъ *сокращеній въ расходахъ* по покупкѣ матеріаловъ, по производству работъ, по уплатѣ долговъ и т. д.

Пріобрѣтеніе необходимыхъ для города матеріаловъ было всегда источникомъ грандіозныхъ хищеній и взятокъ, а также потерь, являющихся результатомъ нерасчетливости и незнанія: каждое отдѣльное вѣдомство заключало контракты, покупая не во время и т. д. Нынѣ во многихъ городахъ проведенъ принципъ *централизаціи покупокъ* для всѣхъ отдѣльныхъ городскихъ учрежденій въ одномъ городскомъ агентствѣ: такая организація сохраняетъ силы другихъ учрежденій для ихъ непосредственныхъ задачъ, затрудняетъ злоупотребленія, обезпечиваетъ большее

пониманіе дѣла со стороны покупающаго учрежденія, сосредоточиваетъ въ немъ отвѣтственность, позволяетъ установить точныя цѣны, слѣдить за сезонными ихъ измѣненіями; покупка сразу большими количествами побуждаетъ поставщиковъ къ уступкамъ въ цѣнѣ; создается однообразіе пріемовъ. Для этого каждое вѣдомство выясняетъ *размѣръ* своей потребности и точно выраженныя минимальныя требованія въ отношеніи *качества* товаровъ и сообщаетъ о нихъ агентству, на отвѣтственности котораго лежитъ возможно болѣе экономичное употребленіе.

Въ тѣсной связи съ централизаціей покупокъ стоитъ организація городскихъ *складовъ* для храненія продуктовъ, пріобрѣтаемыхъ въ сезонъ дешевыхъ цѣнъ, до момента, когда въ нихъ оказывается надобность.

Въ борьбѣ съ злоупотребленіями повсюду выдвигается требованіе *публичности торговъ* и въ нѣкоторыкъ городахъ введены строгія формальности при пріемкѣ и приняты мѣры для точнаго учета химическихъ и иныхъ качествъ товара. Такъ въ Нью-Іоркѣ была учреждена городская центральная лабораторія для испытанія матеріаловъ и другихъ продуктовъ, покупаемыхъ городомъ и выработки пробъ ихъ качествъ (standards). Значеніе ея станетъ понятнымъ, если имѣть въ виду, что Нью-Іоркъ покупаетъ ежегодно различныхъ продуктовъ на 20 мил. дол. (40 мил. рублей), и что поставщики могутъ на качествѣ матеріаловъ незаконно выгадать многіе милліоны.

Изучая потребленіе воды въ Нью-Іоркѣ, городское управленіе замѣтило, что оно значительно превышаетъ обычную даже въ Америкѣ норму, что объясняется небрежностью и утечками: благодаря энергичной кампаніи противъ расточенія воды потребителями, расходъ ея понизился со 127 галлоновъ на душу въ день до $93^1/_2$, такъ какъ домовладѣльцы стали внимательнѣе относиться къ состоянію водопроводныхъ трубъ.

Выработка точныхъ требованій при подрядахъ и городскихъ работахъ (standardization of specifications) составила предметъ особенно тщательныхъ изслѣдованій, такъ какъ неопредѣленность требованій ведетъ къ милліоннымъ переплатамъ: разница въ 2 дюйма въ толщинѣ гранитной мостовой составляетъ на милю 1250 дол., а на городъ съ 500 милями мощеныхъ улицъ—625 тыс. дол.; если 16 дюймовъ—достаточная толщина, то мостовая въ 22 дюйма (учитывая измѣненіе ширины) обойдется такому городу

на 6 слишкомъ милліоновъ рублей дороже необходимаго расхода (Connell).

Примѣняя тотъ же принципъ расцѣнокъ и нормъ (standards) къ оплатѣ *труда городскихъ служащихъ*, изслѣдователи нашли громадную потерю времени и поразительную непроизводительность труда: такъ, въ Чикаго Фоксъ исчислилъ потерю времени чистильщиковъ улицъ въ 12%, что составляло около 120 тыс. дол. въ годъ, на прочихъ работахъ по содержанію улицъ и тротуаровъ потеря составила 140 тыс. дол. Welton опредѣляетъ обычную потерю на работѣ (loss of efficiency) городскихъ служащихъ въ Нью-Іоркѣ въ 40—70%, въ среднемъ 50%, что равняется для Нью-Іорка $8^1/_2$ мил. дол. убытка.

Причины непроизводительности труда городскихъ служащихъ заключаются въ отсутствіи спеціальной подготовки, въ неумѣніи, небрежности и отсутствіи дисциплины, въ бюрократизмѣ и неправильномъ распредѣленіи занятій. Соотвѣтственно этому усилія реформаторовъ направлены на измѣненіе состава служащихъ и контроля за работой ихъ.

Въ цѣляхъ подготовки къ городской службѣ учреждена въ Нью-Іоркѣ въ 1911 г. по иниціативѣ г-жи Харриманъ, особая школа—Training school for public service, гдѣ преподаются государственное право, соціологія, счетоводство, гражданское право, общественная гигіена, школьное дѣло, журнализмъ и проч.; ведутся практическія занятія, производятся осмотры городскихъ учрежденій; среди преподавателей мы видимъ такія имена, какъ Rowe, Humphrey, Hadley и др. При *замѣщеніи* городскихъ должностей [1]) многіе города уже примѣняютъ практикуемую въ Европѣ систему конкурса (appointment by competitive test или merit system), постепенно замѣняющую произвольный выборъ служащихъ начальниками или партійныя кандидатуры. Выборъ производится на основаніи испытанія въ особой комиссіи—civil service commission. Противъ этой системы выдвигали возраженіе, что письменные экзамены нимало не удостовѣряютъ пригодность къ службѣ, что связывая въ выборѣ служащихъ начальниковъ отдѣльныхъ «департаментовъ», нельзя дѣлать ихъ отвѣтственными за подчиненныхъ, что, наконецъ, для нѣкоторыхъ должностей главное качество—честность, а его не удостовѣришь никакими экзаменами. Но дѣятельность испытательныхъ комиссій не ограничивается письменными экзаменами—онѣ подробно и разно-

[1]) См. C. Fish, Civil service and patronage, N.—J., 1905.

сторонне знакомятся съ кандидатами, ихъ сообразительностью, практическими навыками и т. д.; для нѣкоторыхъ должностей можно сдѣлать и исключеніе. Что же касается отвѣтственности начальниковъ, она можетъ быть достигнута слѣдующимъ компромиссомъ, практикуемымъ въ Чикаго и другихъ городахъ: если начальникъ какого-либо департамента недоволенъ служащимъ, послѣдній не увольняется совершенно, а поступаетъ въ распоряженіе комиссіи, которая подыскиваетъ ему другое занятіе, если только не доказана недобросовѣстность или неспособность лица къ службѣ; вообще служащій имѣетъ право требовать публичной мотивировки своей отставки. Въ виду значенія, пріобрѣтаемаго упомянутыми комиссіями, важенъ способъ ихъ собственнаго пополненія. Существуютъ три типа: въ Филадельфіи члены ихъ назначаются мэромъ, слѣдовательно всецѣло зависятъ отъ его личности; въ штатѣ Нью-Іоркъ назначенныя мэромъ комиссіи дѣйствуютъ подъ контролемъ государственныхъ комиссій, такимъ образомъ параллельно дѣйствуютъ два совершенно одинаковыхъ учрежденія; наконецъ, въ Массачузетсѣ существуютъ только государственныя комиссіи, оцѣнки которыхъ обязательны для городовъ. Менро одобряетъ эту систему, какъ наиболѣе практичную, но она усиливаетъ зависимость городовъ отъ штата и допустима лишь при полной объективности государственной комиссій. Часто до назначенія кандидаты на должность проходятъ стажъ безвозмезднаго практиканства. Гласность списковъ кандидатовъ облегчаетъ общественный контроль. Система конкурсовъ значительно подняла уровень служащихъ.

Для того однако, чтобы удержать хорошихъ работниковъ на городской службѣ, нужно лучше оплачивать ихъ и обезпечивать на старость; между тѣмъ очень немногіе американскіе города даютъ *пенсіи*, да и то лишь учителямъ, полицейскимъ и пожарнымъ. Пенсіонное обезпеченіе—настоятельно необходимая реформа городской службы. Далѣе необходимо повысить оплату квалифицированнаго труда, чтобы лучшіе служащіе не уходили въ частныя предпріятія.

Освободившись отъ партійныхъ креатуръ, городскія управленія могутъ поднять интенсивность и качество труда путемъ дисциплины и выясненія *нормъ* работы: изъ частной промышленности «хронометражъ» проникаетъ въ область муниципальной службы. Бюро муниципальныхъ обслѣдованій установили тайный (!) и явный контроль за работой различныхъ категорій служащихъ и исчислили нормальное время для каждой работы. Кромѣ потери времени по лѣни, они обнаружили рядъ несуразностей въ организаціи, безпо-

лезныхъ манипуляцій, ворохи ненужныхъ бумагъ, росписокъ, которыми изобилуютъ канцеляріи всего міра, тогда какъ частная промышленность свободна отъ нихъ. Городскія управленія стараются освободиться отъ этого наслѣдія бюрократіи и стать на дѣловую почву: Нью-Іоркскій контролеръ Прендергастъ, введя въ своемъ вѣдомствѣ строгое раздѣленіе труда (пріемъ отчетовъ, подсчеты и выдачи квитанцій), утроилъ быстроту работы, затѣмъ замѣнилъ писцовъ пишущими машинами, копировальной бумагой, и т. п. Противорѣчіе между общественной службой въ Америкѣ, гдѣ фаворитизмъ партій создавалъ синекуры и растрату времени, и частной работой конторской или фабричной, гдѣ интенсивность труда достигла въ «тэйлоризмѣ» своего наиболѣе законченнаго выраженія, начинаетъ исчезать: и здѣсь американецъ стремится къ максимальной производительности труда. Въ общественномъ дѣлѣ, при общественномъ контролѣ и всеобщемъ избирательномъ правѣ означенное стремленіе можно только привѣтствовать.

И въ области кредита оказалось возможнымъ сберечь нѣсколько милліоновъ благодаря введенію порядка въ бюджетъ: тотъ же Прендергастъ ввелъ въ 1910 г. въ Нью-Іоркѣ особые «билеты казначейства»—Revenue bills, которыми замѣнилъ краткосрочные займы, дѣлавшіеся на крайне невыгодныхъ условіяхъ весной въ ожиданіи осеннихъ поступленій; реализація Revenue bills и другихъ городскихъ займовъ на европейскомъ рынкѣ дала значительную экономію на процентѣ.

Наряду съ сокращеніемъ расходовъ, болѣе раціональное использованіе существующихъ источниковъ доходовъ увеличило ихъ поступленія: доходъ Нью-Іоркскаго водопровода повысился съ 10,65 мил. въ 1909 г. до 14,42 мил. въ 1911 г. Реформа кадастра въ Нью-Іоркѣ способствовала значительному росту поступленій отъ поимущественнаго налога [1]).

Но реформаторское движеніе не ограничивается борьбой со злоупотребленіями и съ неудачной техникой городского хозяйства: оно стремится поставить шире и раціональнѣе удовлетвореніе *культурныхъ* и соціальныхъ потребностей городской жизни.

Въ области *школьнаго* дѣла города только теперь поняли необходимость *статистики* дѣтей школьнаго возраста и обучающихся въ школахъ; они создаютъ повторительные курсы, расширяютъ программы школъ, стараются дать всѣмъ доступъ къ средней школѣ.

[1]) Подробности объ этомъ кадастрѣ въ м о е й статьѣ въ «Извѣстіяхъ Московской Городской Думы» 1913 г. № 2.

Трудная задача *общественнаго призрѣнія* потребовала прежде всего *координаціи* дѣятельности государства, городовъ и многочисленныхъ благотворительныхъ обществъ. Столь же серьезныя заботы въ *санитарномъ* дѣлѣ создаетъ американскимъ городамъ приливъ бѣдныхъ и малокультурныхъ иммигрантовъ изъ восточной Европы и негровъ: ужасающая смертность этихъ слоевъ населенія объясняется тѣснотой и антисанитарнымъ состояніемъ жилищъ, затѣмъ скернымъ питаніемъ, особенно дѣтей [1]). Въ Филадельфіи и другихъ крупныхъ городахъ части, заселенныя иммигрантами и неграми, представляютъ очаги заразы хуже самыхъ неблагоустроенныхъ городовъ Европы. Вотъ почему особенное вниманіе «муниципальныхъ реформаторовъ» обращено на санитарное улучшеніе *жилищъ*, устройство канализаціи, регулированіе застройки; много дѣлается въ нѣкоторыхъ городахъ по борьбѣ съ недоброкачественностью продуктовъ, доставкѣ стерилизованнаго молока для грудныхъ младенцевъ [2]), популяризаціи гигіеническихъ правилъ (о вредѣ мухъ и т. п.). Но рѣдко гдѣ имѣется необходимая для *планомѣрной* борьбы *городская* санитарная организація [3])—больше дѣлаютъ штаты.

Мы видимъ, что въ разныхъ областяхъ городского хозяйства отдѣльными городами предприняты или намѣчены улучшенія, и многаго удалось уже достигнуть даже при нынѣшнемъ строѣ городского управленія.

Однако наряду съ описанными измѣненіями въ управленіи—безпартійнымъ подборомъ служащихъ и примѣненіемъ хозяйственнаго принципа—американскіе города ищутъ также въ реформахъ городского *устройства* способовъ оздоровить свое хозяйство.

Эти тенденціи, часто самаго противоположнаго характера, замѣтны уже въ 70-хъ годахъ: въ иныхъ городахъ новыя «хартіи» усиливали еще больше и безъ того значительныя полномочія мэра за счетъ городскихъ совѣтовъ, въ другихъ городскіе совѣты, наоборотъ, противопоставляли мэру независимыя отъ него комиссіи, на которыя возлагалась вся отвѣтственность въ финансовыхъ вопросахъ или завѣдываніе какой-либо отраслью хозяйства.

---

[1]) Въ округѣ Колумбія (Вашингтонъ) смертность бѣлаго населенія въ 1907 г. составляла 19,25 на 1000, а черныхъ—28, 22 (см. Wilcox, The great cities of America, pp. 42—48).

[2]) Wilcox, passim, и I. Neff, Efficiency in childsaving, въ сборникѣ Efficiency in city government, p. 69.

[3]) Проектъ санитарной организаціи у Bruère'я, гл. XI.

Наиболѣе серьезными по достигнутымъ результатамъ и по быстрому своему распространенію оказались двѣ реформы городского устройства, которыя большей частью вводились совмѣстно, но выражаютъ двѣ совершенно самостоятельныя идеи: это «комиссіонное городское управленіе» и «право отозванія, инціатива и референдумъ».

## III.

«Комиссіонная форма» городского самоуправленія появилась впервые въ небольшомъ городѣ Гальвестонѣ: послѣ страшнаго наводненія 1900 г., уничтожившаго значительную часть ($^1/_3$) домовъ, гавань и др. сооруженія и разорившаго жителей, городъ былъ наканунѣ банкротства, тѣмъ болѣе, что финансовое управленіе его было до того столь же расточительнымъ, какъ и въ другихъ американскихъ городахъ, и задолженность очень велика. Тогда группа гражданъ обратилась къ правительству штата (Техасъ) съ просьбой о замѣнѣ городского самоуправленія (мэра, совѣта, старѣйшинъ) небольшой *комиссіей изъ пяти лицъ*, выбранныхъ изъ торгово-промышленной среды (business men). Ихъ просьба была удовлетворена, и въ 1901 г. особымъ законодательнымъ актомъ управленіе Гальвестономъ было ввѣрено пяти лицамъ, изъ которыхъ трое были назначены губернаторомъ, а двое избраны населеніемъ. Но назначеніе городскихъ должностныхъ лицъ правительствомъ противорѣчило конституціи Техаса, и потому въ 1903 г. хартія Гальвестона была измѣнена въ томъ смыслѣ, что всѣ 5 членовъ комиссіи стали выборными; избраны были тѣ же три назначенныхъ правительствомъ лица. Новая система оказалась удачной: благодаря энергичному и честному управленію, городъ быстро оправился отъ испытанныхъ имъ бѣдъ и началъ снова развиваться. Тогда другіе города Техаса стали одинъ за другимъ ходатайствовать о разрѣшеніи имъ перехода къ «комиссіонной» системѣ управленія.

Вскорѣ она распространилась и за предѣлы штата: въ штатѣ Іова закономъ 1907 г. разрѣшено городамъ съ населеніемъ выше 25 тыс. организовать у себя комиссіонное управленіе; воспользовавшійся этимъ закономъ городъ Des Moines ввелъ, однако, у себя наряду съ комиссіоннымъ управленіемъ другія весьма существенныя новшества, а именно: законодательную *инціативу* всѣхъ горожанъ, *референдумъ* (вообще голосованіе вопросовъ о сдачѣ концессій) и право отозванія избранныхъ членовъ комиссіи. Такимъ образомъ, городское самоуправленіе изъ представительнаго превра-

тилось въ форму, близкую къ непосредственной демократіи. Въ дальнѣйшемъ «комиссіонная система» вводилась большей частью въ послѣдней демократической формѣ. Успѣхи ея поразительны: въ настоящее время она имѣется въ 200 слишкомъ городахъ и быстро распространяется дальше.

Благопріятные результаты реформы создали ей въ Соединенныхъ Штатахъ необычайный ореолъ: она представляется многимъ изслѣдователямъ панацеей всѣхъ муниципальныхъ бѣдъ и золъ [1]); смѣшивая въ своемъ увлеченіи оба новыхъ начала—управленіе «комиссіей» и непосредственное управленіе (инициативу, референдумъ), панегиристы реформы разсчитываютъ обновить съ ея помощью весь муниципальный строй. Для безпристрастной оцѣнки ея необходимо прежде всего отдѣлить вопросъ о «комиссіонномъ» управленіи отъ демократическихъ его придатковъ.

Сущность комиссіонной» системы заключается въ слѣдующемъ. Населеніе города избираетъ (на краткій срокъ) комиссію изъ нѣсколькихъ лицъ, которымъ ввѣряетъ все управленіе городомъ, всю полноту власти, права и функціи всѣхъ прежнихъ органовъ—городского совѣта, старѣйшинъ и мэра (т. е. изданіе обязательныхъ постановленій, составленіе бюджета и исполненіе его и т. д.). Нѣсколько человѣкъ являются одновременно, переводя на наши термины, и городской думой, и управой, или точнѣе: управа, избираемая всѣмъ населеніемъ, получаетъ права городородской думы. Мэръ большей частью избирается отдѣльно отъ остальныхъ членовъ комиссіи, исключая города Huntington и нѣкоторыхъ другихъ, гдѣ кандидатъ, получившій наибольшее число голосовъ, признается мэромъ.

Слѣдуетъ отмѣтить отсутствіе спеціализаціи избираемыхъ членовъ комиссіи. Нѣкоторые уставы категорически высказываются на этотъ счетъ: «выборъ кандидатовъ не имѣетъ никакого отношенія къ той отрасли управленія, которая будетъ ввѣрена избранному»; комиссія, по выраженію Менро, состоитъ изъ «любителей» муниципальнаго дѣла, которые приглашаютъ спеціалистовъ на разныя должности и пользуются ихъ совѣтами, но сами отнюдь не обязаны быть спеціалистами.

Распредѣленіе занятій между членами представляется самой комиссіи. Оно сильно разнообразится по отдѣльнымъ городамъ: въ

1) См. Wilcox, Government by all the people.—Hamilton, Dethronement of city boss.—Godkin, Unforseen end of democracy.—Спеціально о «комиссіонной» формѣ Mac. Gregor, Robbias и Bradforp, Commission government in America (лучшее сочиненіе).

Далласѣ мэръ завѣдываетъ санитарнымъ дѣломъ и юрисконсультской частью, а остальные 4 члена управы 1) финансами, 2) городскими улицами и имуществами, 3) полиціей и пожарнымъ дѣломъ, 4) водопроводомъ и канализаціей; въ Канзасѣ, наоборотъ, полиція находится въ вѣдѣніи мэра, тогда какъ городскія имущества соединены съ санитарнымъ дѣломъ въ рукахъ члена управы и юрисконсультъ подвѣдомствененъ не мэру, а всей управѣ. Только народное образованіе вездѣ выдѣлено въ самостоятельную отрасль управленія, порученную избираемому всѣмъ населеніемъ board of education.

Полномочія мэра нѣсколько меньшія, чѣмъ при господствовавшей до сихъ поръ системѣ городского управленія, гдѣ мэръ является главой исполнительной власти, назначающимъ всѣхъ должностныхъ лицъ; при «комиссіонномъ» управленіи онъ большей частью имѣетъ лишь право надзора за дѣятельностью другихъ членовъ «комиссіи», предсѣдательствуетъ въ ея собраніяхъ, составляетъ проэкты, смѣты. Впрочемъ, статуты въ этомъ отношеніи сильно различаются, начиная съ Houston'a, гдѣ мэръ всемогущъ, и кончая Huntington'омъ, гдѣ онъ лишь primus inter pares. Кромѣ общаго представительства и надзора за исполненіемъ закона, мэръ беретъ часто на себя какую-либо отрасль управленія.

Полномочія комиссіи большей частью очень широки: она вырабатываетъ и утверждаетъ смѣту, устанавливаетъ и взимаетъ налоги, издаетъ обязательныя постановленія, контролируетъ дѣятельность отдѣльныхъ своихъ членовъ, назначаетъ должностныхъ лицъ и т. д. Жалованіе, получаемое членами комиссіи, по американскому масштабу очень скромное—отъ 1200 дол. (Гальвестонъ) до 3000 дол. (Канзасъ, Далласъ), мэръ получаетъ отъ 2 до 4 тыс. дол. Собранія комиссіи въ большинствѣ городовъ должны происходить не рѣже, какъ разъ въ недѣлю, въ Далласѣ—трижды въ недѣлю.

Въ однихъ городахъ комиссіи предоставлено право создавать столько должностей, сколько она признаетъ нужнымъ, устанавливать размѣръ окладовъ, въ другихъ (Далласѣ) должностныя лица перечислены въ статутѣ. Назначаемые комиссіей городской контролеръ и судья могутъ, однако, быть смѣщены только вслѣдствіе доказанной на судѣ неспособности или злоупотребленій; въ Далласѣ это правило распространяется и на прочихъ должностныхъ лицъ. Канзасскій и Гальвестонскій статуты ограничиваютъ комиссію въ установленіи окладовъ жалованія опредѣленными максимумами (въ Гальвестонѣ—900 дол.).

Наибольшія ограниченія полномочій комиссій въ статутахъ на-

блюдаются по отношенію къ городскимъ концессіямъ: большей частью установлены максимальные сроки ихъ (въ Гальвестонѣ—50 лѣтъ, Хаустонѣ—30, въ городахъ Канзаса—20), доля участія города въ валовомъ доходѣ предпріятій фиксирована (!)—въ 4% въ Даллассѣ, въ 3% въ Fort Worth, причемъ городъ имѣетъ право регулировать тарифы концессіонныхъ предпріятій и выкупать ихъ по стоимости сооруженія (за вычетомъ извѣстнаго процента на изнашиваніе) черезъ 10—18 лѣтъ отъ начала концессіи. Это—громадный шагъ впередъ по сравненію съ господствующей въ Америкѣ системѣ долгосрочныхъ, а то и вѣчныхъ концессій.

Засѣданія комиссій публичны. Вообще, широкая гласность составляетъ основное требованіе всѣхъ новыхъ статутовъ: въ Гальвестонѣ комиссія обязана публиковать каждые три мѣсяца полный финансовый отчетъ, въ штатѣ Іова—каждый мѣсяцъ, въ Канзасѣ—каждые три мѣсяца [1]).

Для того, чтобы оцѣнить достоинства и недостатки комиссіонной системы, необходимо разсмотрѣть ее an und für sich. Успѣхъ ея несомнѣненъ, жители введшихъ ее городовъ вполнѣ довольны ей (изъ десяти изученныхъ Брюэромъ городовъ только въ одномъ высказывались сомнѣнія насчетъ ея преимуществъ). Но нужно имѣть въ виду, что въ большинствѣ случаевъ она сопровождалась введеніемъ непосредственно народнаго управленія (референдума, инициативы, права отозванія). Затѣмъ сопутствовавшія ей улучшенія въ городскомъ управленіи—какъ напр., широкая гласность, публичность засѣданія, частая публикація отчетовъ, право выкупа концессіонныхъ предпріятій, строгій контроль—возможны и при господствующей системѣ, и спрашивается, дѣйствительно ли они имѣли мѣсто только при комиссіонной системѣ, и если да, то какими именно свойствами ея они обусловлены, не являются ли они слѣдствіемъ болѣе общей причины-перемѣны въ общественномъ мнѣніи, общаго реформаторскаго движенія въ Соединенныхъ Штатахъ?

Займемся сначала *апріорными* доводами *въ пользу комиссіонной системы*.

1) Самымъ главнымъ ея достоинствомъ признается *сосредоточеніе отвѣтственности* въ одномъ органѣ. Мэръ не можетъ сваливать недочеты управленія на плечи городского совѣта (думы), а совѣтъ—на тѣ или иные исполнительные органы, зависящіе отъ мэра. Американцы постепенно убѣждаются въ нецѣлесообразности

[1]) Bruére, p. 51—62.

пресловутой системы раздѣленія властей—исполнительной въ лицѣ мэра и «законодательной» власти городского совѣта. Изъ неудовлетворительности этой системы можно сдѣлать два противоположныхъ вывода: можно всецѣло подчинить исполнительную власть мэра городскому совѣту и сдѣлать исключительно послѣдній отвѣтственнымъ предъ избравшимъ его населеніемъ, но въ Америкѣ, гдѣ такъ высоко цѣнятъ личную иниціативу и быстроту дѣйствій, пришли къ другому выводу — сліянію распорядительной и исполнительной власти въ одинъ органъ изъ 5 — 6 лицъ. 2) При такомъ малочисленномъ составѣ, по мнѣнію сторонниковъ новой системы, *прекратятся проволочки и излишнія трепія*. Чѣмъ многочисленнѣе собраніе, говорятъ они, тѣмъ меньше сознаніе отвѣтственности у его членовъ за принятыя рѣшенія; борясь съ широко распространеннымъ предразсудкомъ, будто представительныя собранія должны быть многочисленными, они ссылаются на печальную исторію американскаго городского управленія, на низкій уровень городскихъ совѣтовъ, господство въ нихъ партійныхъ вожаковъ, безполезную болтовню (Munro, p. 307—8); хотя «одинъ умъ хорошо, а два лучше», но 50—60 членовъ совѣта вовсе не компетентнѣе 5—6 *наиболѣе выдающихся гражданъ*. 3) Уровень отвѣтственныхъ исполнителей при новой системѣ долженъ быть выше прежняго. 4) Новая система городского управленія заимствуетъ лишь организацію акціонерныхъ компаній, гдѣ нѣсколько директоровъ составляютъ правленіе, отвѣтственное предъ акціонерами (населеніемъ). Задачи городского управленія—главнымъ образомъ хозяйственнаго характера, а не административнаго (the management of a city's affairs is not government, but *business*), и поэтому нужно придать ему болѣе *дѣловой характеръ*, освободивъ отъ канцелярской рутины; *хорошо оплачиваемые* члены комиссіи могутъ отдавать *все свое время* городской службѣ и, ежедневно собираясь, сообщить городскому управленію ту же интенсивность и быстроту, какъ въ частныхъ предпріятіяхъ.

Разбирая приведенныя соображенія, нужно замѣтить, что функціи городского управленія далеко не ограничиваются хозяйственными вопросами: вопросы народнаго образованія, санитарные, организація полиціи тѣсно связаны съ общей политикой и рядомъ соціальныхъ проблемъ. Управленіе даже небольшимъ городомъ сложнѣе управленія какимъ-либо торгово-промышленнымъ предпріятіемъ: оно скорѣе—government, чѣмъ business, и прилагать къ нему коммерческій критерій неправильно. *Чѣмъ больше го-*

*родъ, тѣмъ сложнѣе его административныя функціи, тѣмъ менѣе приложима система, сливающая распорядительный и исполнительный органъ.* Впрочемъ, и въ акціонерныхъ компаніяхъ, наряду съ дирекціей, часто существуетъ совѣтъ, обсуждающій важнѣйшіе вопросы. Составъ комиссій мало отличается отъ прежнихъ исполнительныхъ органовъ: изъ 50 членовъ комиссій въ изученныхъ Брюэромъ городахъ 35 и раньше служили въ городскомъ самоуправленіи. Разница только та, что они нынѣ чувствуютъ на себѣ все бремя *отвѣтственности*—въ этомъ обстоятельствѣ основное условіе энергіи и вниманія ихъ къ городскимъ интересамъ. Второе несомнѣнное преимущество—въ *ускореніи* всего темпа городского управленія: частота собраній комиссій, недоступная для многочисленныхъ совѣтовъ, быстрота рѣшеній, иниціатива—все это такъ далеко отъ господствующаго какъ въ государственномъ, такъ и въ коммунальномъ хозяйствѣ всѣхъ странъ порядка. Недаромъ Зюдекумъ рекомендовалъ (на дюссельдорфскомъ городскомъ съѣздѣ) нѣмецкимъ городскимъ дѣятелямъ поучиться у американцевъ *дѣловымъ* пріемамъ хозяйственнаго управленія, чуждымъ канцелярщины съ ея нагроможденіемъ входящихъ и исходящихъ бумагъ. Тотъ же совѣтъ можно было бы дать и нашимъ городскимъ управленіямъ, гдѣ дума, управа, комиссіи накопляютъ ворохи докладовъ, протоколовъ, отношеній, запросовъ по каждому пустяку. Но и это ускореніе возможно при прежней системѣ городского управленія.

Противники новой системы выставляютъ съ своей стороны слѣдующіе доводы. 1) Прежде всего они опалчаются противъ сліянія власти (совѣта), устанавливающей бюджетъ (appropriating) и расходующей средства, въ одномъ органѣ: эта система «противорѣчитъ *основному американскому* принципу государственнаго и мѣстнаго строя, а уклоненіе отъ здороваго принципа раздѣленія властей чревато опасностями». 2) Олигархическій характеръ комиссіоннаго управленія затрудняетъ контроль и 3) облегчаетъ возможность подкуповъ и тайныхъ «вліяній». 4) Комиссія не можетъ предоставить интересовъ всѣхъ разнообразныхъ группъ городского населенія (соціальныхъ, національныхъ и иныхъ). 5) Если уже стремиться къ сокращенію численности распорядительныхъ органовъ, то логически приходится идти дальше и сосредоточить всю власть въ рукахъ мэра; по крайней мѣрѣ, мы сохранили бы, говорятъ они, имѣющій почетную традицію американскій институтъ, а быстрота дѣйствій и полнота иниціативы были бы еще большими, чѣмъ при комиссіонной системѣ.

Послѣднее возраженіе нельзя считать существеннымъ: комиссія изъ 5-6 лицъ представляетъ всетаки больше гарантій обдуманности рѣшеній и контроля, чѣмъ одинъ полновластный мэръ. Возможность подкуповъ ничуть не больше при комиссіонной системѣ, чѣмъ въ многочисленныхъ городскихъ совѣтахъ, гдѣ достаточно было подкупить нѣсколько вліятельныхъ членовъ—партійныхъ вожаковъ. «Американскій принципъ» полнаго раздѣленія властей, возникшій въ XVIII в. на почвѣ ошибочныхъ представленій о сущности конституціоннаго строя, самъ подвергается въ Соединенныхъ Штатахъ серьезнымъ сомнѣніямъ, слѣдовательно сохраненіе его въ городскомъ самоуправленіи врядъ ли желательно; однако, нельзя отрицать, что соединеніе въ однѣхъ рукахъ права вотировать бюджетъ, осуществлять его и контролировать исполненіе, издавать обязательныя постановленія, заключать займы, даровать концессіи и пр. дѣлаетъ нѣсколько человѣкъ полновластными хозяевами города: это—громадная и чреватая опасностями власть. Такъ-же серьезно то возраженіе, что при комиссіонной системѣ не получаютъ представительства разнообразные интересы отдѣльныхъ группъ населенія. Менро совершенно неосновательно высмѣиваетъ означенный принципъ пропорціональнаго представительства, голословно утверждая, что его признаніе свело бы городское управленіе къ «безпорядочному» столкновенію (melée) групповыхъ и личныхъ предразсудковъ (?); онъ идетъ даже дальше, находя, что «часто одинъ человѣкъ—президентъ республики, губернаторъ штата, мэръ—лучше выражаетъ общественное мнѣніе, чѣмъ цѣлый конгрессъ, законодательное собраніе штата или городской совѣтъ; общественное мнѣніе не трудно узнать, если только... потрудиться выяснить его; пять человѣкъ могутъ сдѣлать это такъ же хорошо, какъ и пятьдесятъ» (p. 312). Приведенное мною курьезное, чтобы не сказать болѣе, мнѣніе выдающагося американскаго ученаго свидѣтельствуетъ только о той деградаціи коллективнаго народнаго представительства въ Америкѣ, которая вызвана партійной безпринципной борьбой и «вліяніемъ» крупнаго капитала, и о культѣ «героической» личности, всегда характеризовавшемъ англо-саксонскую расу. Но врядъ ли можно серьезно отнестись къ такимъ выпадамъ противъ коллективнаго представительства разнообразныхъ интересовъ.

Итакъ, анализъ доводовъ pro и contra комиссіонной системы, какъ таковой, приводитъ насъ къ выводу, что она усиливаетъ отвѣтственность и ускоряетъ дѣятельность исполнительныхъ органовъ городского управленія, но даетъ въ руки нѣсколькихъ лицъ громад-

ныя и безконтрольныя полномочія; она опасна и создаетъ произволъ, если только избравшее себѣ олигарховъ населеніе не слѣдитъ все время за ихъ дѣятельностью, если эта опасная власть не встрѣчаетъ противовѣса въ непосредственномъ демократическомъ управленіи, т. е. въ референдумѣ, иниціативѣ и правѣ отозванія.

## IV.

*Иниціативой* называется *право предлагать* на всеобщее голосованіе муниципальныхъ избирателей измѣненія въ городскомъ статутѣ или изданіе обязательныхъ постановленій, а подъ *референдумомъ* или протестомъ понимаютъ право избирателей, недовольныхъ какимъ-либо рѣшеніемъ городского совѣта, потребовать всеобщаго голосованія даннаго вопроса прежде, чѣмъ рѣшеніе вступитъ въ силу[1]). Голосованіе въ обоихъ случаяхъ можетъ быть произведено при общихъ выборахъ или спеціально для конкретнаго вопроса.

Законодательная иниціатива издавна примѣняется при измѣненіяхъ конституціи въ большинствѣ штатовъ; и референдумъ производился нерѣдко, особенно въ финансовыхъ вопросахъ. Въ муниципальномъ управленіи раньше появился референдумъ: онъ примѣнялся сначала лишь при измѣненіяхъ городскихъ статутовъ, но постепенно распространился и на другіе вопросы, когда городскіе совѣты разсчитывали такимъ образомъ снять съ себя отвѣтственность за ихъ рѣшеніе; особенно часто прибѣгали къ нему въ борьбѣ съ алкоголизмомъ и продажей спиртныхъ напитковъ. Иниціатива появилась въ связи съ законами, предоставлявшими нѣкоторымъ городамъ право измѣнять свои статуты (home rule charters въ штатѣ Миссури въ 1875 г., въ Дакотѣ 1898 г. и др.). Значительнымъ толчкомъ въ развитіи обоихъ институтовъ послужило введеніе «комиссіонной» системы: почти всѣ города, по примѣру города Des Moines, сочетали ее съ референдумомъ, иниціативой и правомъ отозванія должностныхъ лицъ, гарантирующими жителей отъ возможныхъ злоупотребленій при столь широкой власти нѣсколькихъ лицъ.

Основнымъ мотивомъ перечисленныхъ нововведеній было общественное недовольство существующимъ строемъ городского управле-

[1]) Какъ право иниціативы, такъ и право референдума принадлежатъ избирателямъ, составляющимъ опредѣленный процентъ (не менѣе 20—25%) общаго числа избирателей.

нія, особенно низкимъ уровнемъ городскихъ совѣтовъ и господствомъ въ нихъ партійныхъ организацій. Правда, возможенъ рядъ коррективовъ и къ нынѣшней организаціи: сокращеніе числа гласныхъ, безпартійные избирательные списки, упрощеніе порядка дѣятельности городскихъ совѣтовъ. Города, произведшіе подобныя реформы, значительно улучшили положеніе. Но эти мѣры оказываютъ свое дѣйствіе лишь постепенно, а общество требовало быстрыхъ и радикальныхъ реформъ.

Въ пользу новой системы выдвигалось *воспитательное* ея значеніе, пробужденіе общественнаго *интереса* къ муниципальному управленію: только при сознаніи каждаго гражданина, что онъ можетъ повліять на рѣшеніе того или иного вопроса, развивается *активный* интересъ его, иначе онъ превращается въ безучастнаго наблюдателя партійной борьбы, разъ въ нѣсколько лѣтъ избирающаго себѣ хозяевъ. Непосредственное участіе всего населенія въ городскомъ управленіи требуетъ широкой популяризаціи свѣдѣній о городскомъ хозяйствѣ и ясной постановки вопросовъ—дѣйствительно, при непосредственномъ участіи народа въ ихъ голосованіи языкъ муниципальныхъ актовъ и правилъ выигрываетъ въ *простотѣ и ясности*. Наконецъ, уваженіе къ постановленіямъ со стороны населенія, непосредственно отвѣтственнаго за ихъ принятіе, гораздо больше, чѣмъ къ рѣшеніямъ городскихъ совѣтовъ.

Противники иниціативы и референдума совершенно справедливо указываютъ, что они *понижаютъ отвѣтственность* городскихъ совѣтовъ, а слѣдовательно и уровень ихъ: несомнѣнно, что одной изъ причинъ ухудшенія состава городскихъ совѣтовъ въ Америкѣ было сокращеніе ихъ компетенціи и лишеніе исполнительной власти—при новой системѣ процессъ ухудшенія еще болѣе продвинется впередъ. Тѣмъ лучше, отвѣчаютъ имъ, совѣтъ можно уничтожить и ввести комиссіонную систему: между исполнительной властью и населеніемъ не будетъ безполезнаго посредника.

Но всегда ли народное голосованіе обезпечиваетъ болѣе правильное и обдуманное рѣшеніе, чѣмъ представительное собраніе? Могутъ ли они *замѣнить* представительные органы? Иниціатива и протестъ осуществляются, по мнѣнію ихъ противниковъ, вовсе не тогда, когда дѣло идетъ о какомъ-либо важномъ для общаго блага вопросѣ, а лишь когда затронуты интересы какой-либо *сплоченной* общественной группы, будь то политическая партія, промышленная компанія, трэд-юніонъ; такимъ образомъ только облегчается «клас-

совое законодательство». Притомъ большинство муниципальныхъ вопросовъ не укладываются въ грубую дилемму: да или нѣтъ; они допускаютъ разнообразныя компромиссныя рѣшенія. Между тѣмъ при референдумѣ возможны лишь два отвѣта: да или нѣтъ, и часто полезныя мѣропріятія отвергаются только потому, что отдѣльные граждане не согласны съ какими-либо частностями проектовъ, которыя легко могли бы быть исправлены при обсужденіи ихъ городскимъ совѣтомъ. Капризъ толпы или предразсудокъ играютъ нерѣдко при голосованіи рѣшающую роль, такъ напримѣръ извѣстно, что масса предпочитаетъ положительные отвѣты отрицательнымъ (отсюда борьба за формулировку вопросовъ между сторонниками и противниками предлагаемыхъ на голосованіе мѣръ.). Если таковы трудности и дефекты референдума при рѣшеніи одного вопроса, то еще труднѣе задача рядового избирателя, когда ему преподносится нѣсколько десятковъ вопросовъ, касающихся самыхъ разнообразныхъ сторонъ городской жизни; не будутъ ли его отвѣты чисто-формальной отпиской безъ серьезной подготовки или выраженіемъ партійныхъ лозунговъ? Многіе возражаютъ противъ длинныхъ избирательныхъ списковъ (при избраніи членовъ городского совѣта, должностныхъ лицъ) и рекомендуютъ сокращеніе числа избираемыхъ (short ballot) на томъ основаніи, что нельзя каждому жителю сознательно выбирать множество мало извѣстныхъ ему лицъ. Но вѣдь еще труднѣе простому обывателю отвѣтить на длинный рядъ сложныхъ вопросовъ управленія. Таковы серьезныя сомнѣнія, вызываемыя новой системой. «Того—говоритъ Менро,—кто вѣритъ въ здравый смыслъ народныхъ массъ, не испугаютъ приведенныя возраженія; но любопытно, что именно лица, посвятившія себя политической дѣятельности, большею частью не раздѣляютъ этой вѣры. Посмотримъ, что покажетъ опытъ». Впрочемъ, и a priori можно сказать, что замѣна представительныхъ собраній «непосредственнымъ законодательствомъ» предполагаетъ или крайнюю простоту возникающихъ въ небольшомъ политическомъ союзѣ (небольшомъ городѣ) вопросовъ, или высокій культурный уровень *всего* населенія, пока и въ Америкѣ далеко не вездѣ достигнутый. Въ противномъ случаѣ отсутствіе городскихъ совѣтовъ дастъ себя чувствовать, а иниціатива и референдумъ могутъ оказаться недостаточнымъ противовѣсомъ широтѣ полномочій «комиссій».

Болѣе реальнымъ коррективомъ могъ бы, пожалуй, въ этихъ случаяхъ оказаться третій спутникъ комиссіонной системы—*право отозванія*. Перенесенное изъ Швейцаріи въ программы «попули-

стовъ» (подъ названіемъ «императивнаго мандата»), право отозванія впервые было признано въ статутѣ Лосъ-Анжелесъ въ 1903 г., затѣмъ постепенно проникло въ нѣсколько конституцій и въ статуты сотни городовъ. Петиція объ отозваніи должностного лица должна быть подписана по меньшей мѣрѣ 15—25 % избирателей; по провѣркѣ дѣйствительности подписей производится баллотировка, и если вызвавшій недовольство петиціонеровъ не получаетъ наибольшаго числа голосовъ по сравненію съ другими кандидатами, онъ покидаетъ должность. Отозваніе примѣняется главнымъ образомъ къ выборнымъ органамъ—къ членамъ городской управы (комиссіи) и др., но иногда распространяется и на назначаемыхъ управой должностныхъ лицъ.

Дамокловъ мечъ отозванія побуждаетъ избранныхъ считаться съ волей избравшаго ихъ населенія и предупреждаетъ наблюдаемыя въ иныхъ случаяхъ метаморфозы послѣ выборовъ; къ тому же при этой системѣ можно продлить сроки службы по выборамъ, не опасаясь превращенія выборныхъ должностныхъ лицъ въ чиновниковъ, чуждыхъ интересамъ населенія. Правда, не всегда стремленіе угодить избирателямъ совпадаетъ съ полезной для всего города дѣятельностью: стремленіе къ популярности нерѣдко противорѣчитъ полезности работы (efficiency). Наиболѣе дѣльные и энергичные люди часто тяготятся такой зависимостью отъ массы городскихъ обывателей и необходимостью поддерживать ихъ благорасположеніе. И здѣсь, какъ и въ примѣненіи референдума, условіемъ успѣшности института является извѣстный культурный уровень населенія.

Впрочемъ, большей частью здравый смыслъ массъ побуждаетъ ихъ цѣнить энергичныхъ людей съ независимымъ характеромъ, хотя бы они и не искали дешевой популярности; примѣровъ тому не мало въ американской муниципальной жизни за послѣднее время, когда необходимость *оздоровленія* городского хозяйства сознана всѣмъ населеніемъ и общественная воля направлена къ этой цѣли.

## V.

Предшествующій анализъ абстрактныхъ доводовъ въ пользу и противъ новыхъ формъ городского управленія нельзя признать достаточнымъ для ихъ оцѣнки безъ индуктивнаго изученія достигнутыхъ реформами результатовъ. Такое изслѣдованіе и было предпринято въ 1911 г. директоромъ нью-іоркскаго «бюро по изученію

муниципальнаго хозяйства» Брюэромъ [1]) (при содѣйствіи В. Шепердсона) съ практическою цѣлью выяснить преимущества «комиссіоннаго» управленія и возможность примѣненія его въ Нью-Іоркѣ, Чикаго, Филадельфіи и другихъ крупныхъ городахъ. Обслѣдованы были десять городовъ, наиболѣе типичныхъ по величинѣ (30—90 тыс. населенія) и введшихъ у себя новую систему не позже 1910 г.

Результаты обслѣдованія не подтверждаютъ тѣхъ восторженныхъ панегириковъ, въ которыхъ новая система управленія изображалась, какъ панацея всѣхъ бѣдъ и золъ, ведущая къ идеальному благоустройству.

*Составъ городскихъ комиссій*, въ общемъ, вполнѣ удовлетворителенъ, хотя онѣ состоятъ большей частью изъ лицъ и раньше служившихъ въ городскомъ самоуправленіи. Что касается остальныхъ *городскихъ служащихъ*, то уровень ихъ въ смыслѣ знаній и подготовки не особенно высокъ: города съ «комиссіоннымъ» управленіемъ даже нѣсколько отстали отъ многихъ другихъ американскихъ городовъ въ организаціи конкурсныхъ испытаній при замѣщеніи должностей. Въ *бюджетахъ* этихъ городовъ до сихъ поръ нѣтъ планомѣрности, сохранилась архаическая система спеціальныхъ фондовъ и сборовъ на опредѣленныя цѣли (спеціальныхъ бюджетовъ) и очень часты сверхсмѣтные расходы.

*Счетоводство* тоже не очень прогрессируетъ, за исключеніемъ Houston'a; отчеты не ясны и часто не заключаютъ важнѣйшихъ данныхъ (о расходахъ на погашеніе долговъ, о поступленіяхъ отдѣльныхъ налоговъ, городскихъ имуществахъ и т. п.).

Организація *поставокъ* для городскихъ нуждъ централизована и поставлена на коммерческихъ основаніяхъ только въ трехъ городахъ изъ десяти обслѣдованныхъ: изъ нихъ Fort Worth ввелъ спецификацію покупаемыхъ товаровъ; контроль надъ храненіемъ запасовъ мало удовлетворителенъ.

Городское благоустройство въ тѣсномъ смыслѣ слова—замощеніе, канализація, освѣщеніе—служитъ главнымъ предметомъ заботъ въ «комиссіонныхъ» городахъ. Большинство изъ нихъ предприняло *планировку*, причемъ особенно энергичную дѣятельность въ этомъ отношеніи проявилъ городъ Даллассъ; въ Гальвестонѣ устроена для борьбы съ наводненіемъ дамба, а на ней красивый бульваръ, купальни, отель. *Освѣщеніе* улицъ значительно улучшилось. Большіе *парки* даютъ жителямъ обильный притокъ чистаго

[1]) H. Bruére, The new city government, 1912.

воздуха, особенно въ Des Moines, гдѣ на 86 тыс. жителей приходится $728^1/_2$ акровъ подъ парками, т. е. акръ на 118 жителей.

Съ другой стороны не видно заботъ объ улучшеніи жилищныхъ условій, о регулированіи земельныхъ цѣнъ, о сохраненіи или увеличеніи городского земельнаго фонда.

«Дѣловой» характеръ комиссіоннаго управленія сказался въ организаціи городскихъ предпріятій и въ несомнѣнномъ *улучшеніи* постановки работъ; но нельзя сказать, чтобы города слѣдили за новѣйшими техническими усовершенствованіями. Положительной чертой является сосредоточіе въ рукахъ городовъ водопроводовъ и усиленіе контроля надъ концессіонными предпріятіями, улучшеніе пожарнаго дѣла.

Составъ *полиціи* въ нѣкоторыхъ изъ описанныхъ городовъ значительно повысился благодаря увеличенію жалованья (70—80 дол. въ мѣсяцъ), болѣе строгому подбору лицъ и контролю; *аполитизмъ* полиціи далъ вполнѣ благопріятные результаты. Нужно, впрочемъ, отмѣтить, что борьба полиціи съ пьянствомъ и проституціей имѣетъ сравнительно небольшой успѣхъ: въ Канзасѣ продажа спиртныхъ напитковъ запрещена, но продажа въ аптекахъ и тайный провозъ изъ сосѣднихъ штатовъ парализуетъ запретительный законъ. Мало дѣйствуетъ и запретъ проституціи; въ нѣкоторыхъ городахъ, какъ напримѣръ въ Гальвестонѣ, проституція допущена только въ опредѣленныхъ кварталахъ, но эта мѣра только создаетъ особые зачумленные кварталы съ самыми циничными формами торга тѣломъ, не уничтоживъ тайныхъ притоновъ высшаго порядка въ остальныхъ частяхъ города.

*Санитарное* дѣло поставлено въ описанныхъ городахъ неважно: статистики заболѣваемости и смертности нѣтъ; санитарная служба въ большинствѣ городовъ—побочное занятіе врача, отнимающее у него 2—3 часа времени въ день, безъ всякой пользы для дѣла; лишь Houston имѣетъ санитарнаго врача, отдающаго все свое время городу и хорошо оплачиваемаго.

Все изложенное показываетъ, что комиссіонная форма городского управленія способствовала улучшенію главнымъ образомъ внѣшняго благоустройства, городскихъ предпріятій и отчасти полиціи; здѣсь сказались выгоды сосредоточія власти въ рукахъ немногихъ отвѣтственныхъ лицъ и «дѣловой» постановки хозяйства. Въ общемъ хозяйственныя преимущества комиссіонной фермы оказались нѣсколько преувеличенными и отчасти объясняются сопутствующимъ ей efficiency movement—общественнымъ движеніемъ, направленнымъ на оздоровленіе городского хозяйства.

Хотя въ Америкѣ интересъ общественнаго мнѣнія сосредоточился на административныхъ реформахъ, однако, наиболѣе существеннымъ факторомъ, постепенно улучшающимъ условія муниципальнаго хозяйства, является та подчасъ незамѣтная работа, которая дѣлается частными общественными организаціями—всѣми этими лигами, бюро для изученія муниципальнаго хозяйства и т. п. Они борятся со злоупотребленіями, со взяточничествомъ, обнаруживаютъ синекуры, указываютъ на излишнюю канцелярщину, на дороговизну отдѣльныхъ городскихъ предпріятій, безпомощность различныхъ учрежденій; они знакомятъ населеніе съ фактами и популяризируютъ муниципальные вопросы, чѣмъ облегчаютъ массѣ сознательное участіе въ ихъ рѣшеніи, они ставятъ предъ городами новыя задачи *соціальнаго* характера, борьбу съ дѣтской смертностью, общественное призрѣніе на новыхъ началахъ. Эта сторона движенія представляетъ и для насъ интересъ, подтверждая ту истину, что реформы дѣйствительны лишь при наличности общественнаго подъема и самодѣятельности населенія.

Самыя реформы городского устройства представляютъ для насъ лишь «теоретическій» интересъ. Мы страдаемъ отъ уродливаго избирательнаго закона, лишающаго большую часть населенія участія въ рѣшеніи самыхъ насущныхъ для него вопросовъ, а великая заатлантическая республика имѣетъ всеобщее избирательное право У насъ города связаны по рукамъ и ногамъ ограничительными законами и усмотрѣніемъ администраціи, въ Америкѣ города (правда, не вездѣ) достигли значительной автономіи; у насъ государство истощаетъ податныя силы населенія и рессурсы городовъ, тамъ оно требуетъ отъ народа очень незначительныхъ жертвъ. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ Соединенные Штаты оправдываютъ свое географическое положеніе, являясь антиподами Россіи. Референдумъ, непосредственно-народное управленіе — все это такъ безконечно далеко отъ нашихъ условій. Русскій «гражданинъ» при описаніи этого «послѣдняго слова» демократическаго строя долженъ испытывать чувство голоднаго человѣка, не имѣющаго куска хлѣба, которому изображаютъ роскошное пиршество...

Но описанныя реформы важны для насъ потому, что служатъ лучшимъ отвѣтомъ сторонникамъ ограничительнаго избирательнаго права, о которыхъ я говорилъ въ началѣ доклада: американская демократія энергично борется съ язвами своей общественной жизни, но исцѣленія она ищетъ не въ ограниченіи правъ бѣднѣйшихъ малокультурныхъ слоевъ населенія, а въ поднятіи ихъ

культуры, усиленіи ихъ интереса къ муниципальнымъ дѣламъ и дальнѣйшей демократизаціи муниципальнаго строя.

Перифразируя извѣстное изреченіе, мы можемъ отвѣтить на вопросъ, какое есть средство противъ отрицательныхъ сторонъ демократическаго строя—еще больше, и еще больше демократизма.

Докладъ вызвалъ оживленныя пренія.

*Б. Е. Шацкій* считаетъ нужнымъ отмѣтить, что такъ называемая комиссіонная система управленія, о которой говорилъ докладчикъ, распространила свое дѣйствіе на очень большое число городовъ—не менѣе 200, при чемъ успѣхъ сопровождалъ эту систему отнюдь не всюду: въ Орегинѣ, напр., полный успѣхъ; въ Вермонтѣ же, наоборотъ, по единодушнымъ увѣреніямъ мѣстныхъ политическихъ дѣятелей, положеніе послѣ введенія этой реформы только ухудшилось. Но въ значительномъ числѣ случаевъ эта реформа управленія, сосредоточивающая въ одномъ органѣ и распорядительныя и исполнительныя функціи, дѣйствительно, имѣла успѣхъ. Въ ряду коррективовъ къ этой системѣ, обезпечивающихъ активное участіе населенія въ разрѣшеніи муниципальныхъ вопросовъ, помимо указанныхъ докладчикомъ иниціативы, референдума и права отозванія должностныхъ лицъ, необходимо указать еще такъ называемыя primaries elections. Самый успѣхъ комиссіонной системы, хотя и относительный, объясняется тѣмъ, что системой этой создается интенсивная отвѣтственность. Но серьезная опасность заключается въ появленіи проектовъ, которыми рекомендуется примѣненіе этой системы и къ организаціи государственной власти, какъ то опубликованный лишь мѣсяцъ назадъ и встрѣченный довольно сочувственно въ части американской печати проектъ губернатора штата Канзасъ, настаивающаго на замѣнѣ конгрессіональной системы системою комиссіонною. Еще опаснѣе то, что въ этомъ усматривается форма перехода къ непосредственному народовластію.

Членъ Гос. Думы *П. П. Гронскій* подчеркиваетъ, что вопросъ реформы городского самоуправленія, которому посвященъ докладъ, представляетъ важное значеніе не только для Соединенныхъ Штатовъ, но и для другихъ странъ, въ томъ слѣчи

для Россіи. Серьезность изложеннаго докладчикомъ новаго теченія среди американскихъ муниципальныхъ дѣятелей, съ точки зрѣнія вліянія его на сложившіяся въ Америкѣ представленія въ области политической жизни, не подлежитъ никакому сомнѣнію, какъ не подлежитъ сомнѣнію, что теченіе это не останется безслѣднымъ. Будучи согласенъ со всѣми основными положеніями въ высокой степени поучительнаго и интереснаго доклада, я расхожусь съ докладчикомъ лишь въ нѣкоторыхъ деталяхъ вопроса. Несомнѣнно, мѣстное самоуправленіе Россіи имѣетъ черты сходства съ мѣстнымъ самоуправленіемъ Соединенныхъ Штатовъ. Но сходство имѣется лишь въ области земскаго, а не муниципальнаго самоуправленія, какъ думаетъ В. Н. Твердохлѣбовъ: не даромъ и самъ докладчикъ ссылался, объясняя происхожденіе подмѣченнаго имъ сходства, на американскаго фермера. Дѣйствительно, аграрный строй Соединенныхъ Штатовъ имѣетъ нѣкоторыя опредѣленныя черты сходства съ нашимъ аграрнымъ строемъ, а аграрныя отношенія всегда отражаются самымъ интенсивнымъ образомъ на жизни земскаго самоуправленія. Муниципальная же жизнь Соединенныхъ Штатовъ мало напоминаетъ нашу — черезчуръ отличны экономическія условія городского самоуправленія въ Америкѣ и въ Россіи. И у насъ въ настоящее время рѣчь должна итти не о техническихъ вопросахъ самоуправленія, не о реорганизаціи отдѣльныхъ деталей муниципальнаго самоуправленія, а о реформѣ всего нашего муниципальнаго строя. Затѣмъ нѣкоторыя возраженія вызываетъ то освѣщеніе, которое далъ докладчикъ основному вопросу въ области американскаго городского самоуправленія,—вопросу о «комиссіяхъ». «Комиссіи» явились въ Соединенныхъ Штатахъ не въ борьбѣ съ распорядительными органами самоуправленія, соотвѣтствующими нашимъ городскимъ думамъ, и не на смѣну этимъ органамъ, а въ борьбѣ съ мэромъ и на смѣну мэра. Власть мэра, какъ главнаго носителя исполнительной муниципальной власти, была въ Соединенныхъ Штатахъ до недавняго времени огромною, въ большинствѣ случаевъ единоличною. Для борьбы съ этимъ зломъ безграничности полномочій мэра и возникло движеніе въ пользу учрежденія комиссіоннаго управленія. Были, правда, и исключенія — въ отдѣльныхъ случаяхъ «комиссіи»

явились на смѣну распорядительнымъ органамъ, но въ значительномъ же большинствѣ случаевъ «комиссіи» замѣнили собою единоличный органъ власти. Поэтому не вполнѣ правъ докладчикъ, усматривающій въ новомъ теченіи только стремленіе къ борьбѣ съ городскимъ представительствомъ. Что касается затронутаго отчасти докладчикомъ вопроса о значеніи системы раздѣленія властей въ организаціи мѣстнаго самоуправленія, то если нельзя отрицать, что организація мѣстнаго самоуправленія строится обычно по типу общенаціональнаго представительства, то все же надо имѣть въ виду, что раздѣленіе властей въ области мѣстнаго самоуправленія въ дѣйствительности невозможно, ибо само мѣстное самоуправленіе есть, въ сущности, не что иное, какъ администрація: какъ же можно провести въ организаціи администраціи начало раздѣленія властей! Наконецъ, прежде чѣмъ поднимать вопросъ объ усиленіи у насъ отвѣтственности исполнительныхъ органовъ самоуправленія, слѣдуетъ подумать о правахъ этихъ органовъ. У насъ вѣдь органамъ самоуправленія принадлежитъ минимумъ правъ, и на ряду съ этимъ для нашей системы мѣстнаго самоуправленія характернѣе всего гипертрофія административнаго надзора и начала утвержденія.

*В. Н. Новиковъ* вполнѣ согласенъ съ П. П. Гронскимъ въ томъ, что къ мѣстному самоуправленію не можетъ быть примѣняема идея раздѣленія властей. Затрудненія, испытываемыя нашимъ городскимъ самоуправленіемъ, и возникаютъ главнымъ образомъ, изъ неправильнаго примѣненія принципа раздѣленія властей. У насъ принято говорить о распорядительной и исполнительной властяхъ. Но городскія думы у насъ фактически осуществляютъ функціи именно исполнительной власти, къ чему онѣ, естественно, не приспособлены. Отмѣченную докладчикомъ тенденцію реорганизаціи нынѣшняго городского самоуправленія въ Америкѣ нельзя не поставить въ связь съ порядкомъ, какой практикуется въ крупныхъ частныхъ предпріятіяхъ. Исполнительные органы несутъ тамъ серьезную отвѣтственность, но снабжены тамъ и очень большими правомочіями. У насъ же въ корнѣ неправильны отношенія между думами и управами, не говоря уже о томъ, что управы у насъ плохи по той же причинѣ, по какой плохи и наши чиновники—потому что у насъ очень дешево оплачивается трудъ. Отвѣтственность членовъ

управы можетъ быть усилена, но отвѣчать членъ управы долженъ, конечно, только за субъективную вину, а не объективную неправильность. Если управа не встрѣчаетъ одобренія въ лицѣ городской думы, она должна сложить свои полномочія. Докладъ очень поучителенъ именно своими указаніями на недостатки, проистекающіе отъ примѣненія къ мѣстному самоуправленію начала раздѣленія властей. Зато совершенно непріемлема предлагаемая докладчикомъ система непосредственнаго избранія управы населеніемъ—нельзя навязывать думѣ управу «изъ чужихъ рукъ».

*Л. М. Закхъевъ* высказываетъ сожалѣніе по поводу того, что въ докладѣ не удѣлено вниманія вопросу о взаимоотношеніи въ Соединенныхъ Штатахъ городского самоуправленія и административной власти. Для Россіи этотъ вопросъ представляетъ совершенно исключительный интересъ, ибо въ Россіи административная опека надъ городскимъ самоуправленіемъ не знаетъ предѣловъ. Что же касается «комиссіонной» формы городского управленія, то появленіе ея, повидимому, случайно. Указаніе докладчика на то, что впервые эта форма управленія возникла въ одномъ изъ городовъ, который былъ до того подвергнутъ разрушенію, разрѣшаетъ вопросъ и является лучшимъ доказательствомъ того, что обращеніе населенія къ нѣсколькимъ наиболѣе уважаемымъ и наиболѣе энергичнымъ гражданамъ, какъ къ спасителямъ, представляется мѣрою исключительной и оправдываемой исключительными соображеніями. Исключительныя цѣли и задачи управленія какою-либо мѣстностью могутъ, конечно, быть осуществляемы и единоличными органами. Достаточно вспомнить нашъ курортъ Гагры, управляемый принцемъ Ольденбургскимъ. Ненормальныя отношенія между думами и управами, характерныя для нашего городского самоуправленія, не должны, однако, какъ это, повидимому, полагаетъ В. Н. Новиковъ, побудить насъ стремиться къ реорганизаціи нашего муниципальнаго строя на такихъ «комиссіонныхъ» началахъ. Городскія думы издаютъ обязательныя постановленія, разрабатываютъ бюджетъ города и осуществляютъ контроль надъ дѣятельностью городской управы; нельзя поэтому не признать городскую думу органомъ законодательной власти, аналогичнымъ органу общегосударственной законодательной власти и отличающимся отъ послѣдняго только масштабомъ своихъ

полномочій. При такомъ положеніи органовъ нашего городского самоуправленія можно и должно говорить лишь объ улучшеніи избирательнаго закона, о демократизаціи выборовъ, но ни въ какомъ случаѣ, не объ обращеніи къ «комиссіонной» системѣ городского управленія.

*Гр. П. М. Толстой* полагаетъ вмѣстѣ съ докладчикомъ, что комиссіонная форма правленія, представляя безспорную и чрезвычайную опасность безконтрольности, пріемлема во всякомъ случаѣ только при тѣхъ коррективахъ сѣверо-американской политической жизни, о которыхъ говорилъ докладчикъ, — при сопровождающихъ «комиссіонное» управленіе проявленіяхъ непосредственно-демократическаго управленія въ формѣ народной иниціативы, референдума и права отозванія должностыхъ лицъ. Но не въ одной только опасности безконтрольности заключаются слабыя стороны «комиссіоннаго» управленія. Мѣстное самоуправленіе дорого между прочимъ, тѣмъ, что оно является едва ли не лучшей школой гражданственности, школой общественныхъ дѣятелей, школой публично-правовыхъ дѣловыхъ собраній. И это первостепенной важности, такъ сказать, воспитательное значеніе самоуправленія достигается, главнымъ образомъ, повседневнымъ функціонированіемъ среднихъ, распорядительныхъ органовъ въ формѣ достаточно многолюдныхъ представительныхъ собраній, работающихъ, такъ сказать, на свѣжемъ воздухѣ, въ обстановкѣ гласности и публичности. Съ отпаденіемъ этихъ органовъ нѣтъ больше и этой особенно цѣнной политической школы. Для насъ въ Россіи, такъ нуждающейся вообще въ такой школѣ, комиссіонная форма управленія представлялась бы и поэтому, помимо всего прочаго, менѣе всего пріемлемой. Въ Америкѣ, быть можетъ, эта отрицательная сторона введенія комиссіонной формы управленія сказывается не такъ сильно. Тамъ вся политическая жизнь, и мѣстная и федеральная, снизу до верху, по всѣмъ, такъ сказать, русламъ—и для администраціи, и для суда, и для законодательства—построена на выборномъ началѣ. Тамъ не слишкомъ мало выборовъ, не слишкомъ они рѣдки,—тамъ скорѣе наоборотъ, ихъ слишкомъ много, слишкомъ они часты. Тамъ для обывателя-избирателя сознательное участіе въ выборахъ безконечнаго ряда «лучшихъ людей» превращается, очень возможно, уже въ докучливую гражданскую повинность, въ затрудненіе выбора. Тамъ, при

новыхъ формахъ непосредственнаго народнаго участія во власти—готовая почва для упраздненія среднихъ, распорядительныхъ органовъ въ формѣ представительныхъ собраній. И это тѣмъ болѣе, что при быстромъ темпѣ и чрезвычайномъ осложненіи общественной жизни представительныя собранія въ качествѣ среднихъ, распорядительныхъ органовъ оказываются, повидимому, вообще нѣсколько громоздкими и, такъ сказать, неуклюжими и обнаруживаютъ—по крайней мѣрѣ, въ странахъ англо-саксонскихъ — тенденцію къ отмиранію, если не физическому, то во всякомъ случаѣ моральному: ихъ политическая роль, повидимому, падаетъ за счетъ усиленія роли, съ одной стороны, носителей исполнительной власти, на верху пирамиды, и съ другой стороны гражданъ-избирателей въ самомъ низу пирамиды. Тенденція эта, подмѣченная новѣйшими изслѣдователями по отношенію къ роли англійскаго парламента, заслоняемаго ролью министерства и, въ частности, ролью перваго министра, при возрастающемъ вліяніи голоса избирателей, стала, очевидно, проникать въ въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки уже и въ сферу жизни муниципальной. И въ этомъ, мнѣ кажется, центръ поучительности заслушаннаго нами доклада, по поучительности, повторяю, теоретической, а не практической, для современной Россіи. Намъ нечего заимствовать изъ этой системы «комиссіоннаго» управленія, незачѣмъ усваивать даже того, что весьма неосторожно, на мой взглядъ, рекомендовалъ докладчикъ — непосредственнаго избранія исполнительныхъ органовъ (управы) избирателями, при сохраненіи органовъ распорядительныхъ (думы). Это поведетъ только къ двоевластью, къ независимости управы отъ думы, болѣе того, къ игнорированію думы со стороны управы, къ тому, что вмѣсто дружной работы управы и думы пойдетъ внутренняя война—на радость третьяго. Разница въ положеніи президента французской республики, черпающаго свои полномочія изъ нѣдръ законодательныхъ палатъ, и президента Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, опирающагося на всенародное избраніе, служитъ яркой иллюстраціей тому, насколько самостоятельный источникъ полномочій придаетъ независимости носителю исполнительной власти. У насъ на очереди другія, болѣе элементарныя реформы въ области мѣстнаго самоуправленія. У насъ вѣдь граждане не смѣютъ даже объединяться въ общества

обывателей и избирателей хотя бы только для обсужденія вопросовъ городской жизни, составляющихъ предметъ вѣдѣнія городского самоуправленія: не дѣло это избирателя у насъ—хотя бы только слѣдить за тѣмъ, что дѣлаютъ его избранники, въ то время какъ тамъ, за океаномъ, у избирателей власть отозванія тѣхъ избранниковъ, которыми они, избиратели, недовольны.

Докладчикъ *В. Н. Твердохлѣбовъ* въ своей отвѣтной рѣчи указалъ, что въ его задачу входило лишь изображеніе американскаго городского строя: вопросъ о вредѣ административнаго надзора, столь больной у насъ, для Соединенныхъ Штатовъ не имѣетъ значенія, такъ какъ тамъ административнаго надзора нѣтъ (нѣкоторые писатели даже рекомендуютъ тамъ его введеніе). Въ вопросѣ о непосредственномъ избраніи членовъ городскихъ управъ непосредственно населеніемъ приходится согласиться съ возраженіями В. Н. Новикова и гр. П. М. Толстого, что опасности этой системы серьезнѣе ея преимуществъ. Сходство между Соединенными Штатами и Россіей заключается въ общественной психологіи обѣихъ молодыхъ странъ, гдѣ нѣтъ историческихъ традицій публично правовыхъ союзовъ. Вопреки мнѣнію П. П. Гронскаго, реформа самоуправленія не явилась результатомъ безуспѣшности техническо-хозяйственныхъ реформъ, а, наоборотъ, сама безплодна безъ непрерывной работы надъ улучшеніемъ техники городского хозяйства, и «комиссіи» возникли въ Соединенныхъ Штатахъ не въ борьбѣ съ мэрами, а подъ вліяніемъ недовольства городскими совѣтами. При всей цѣнности дополнительныхъ замѣчаній Б. Е. Шацкаго, они проникнуты слишкомъ мрачнымъ взглядомъ на нынѣшнее положеніе и на будущее американскаго городского самоуправленія.

Предсѣдатель *В. М. Гессенъ*, въ своемъ резюме, отмѣчаетъ, что докладчикъ началъ свой докладъ съ упоминанія о развратѣ въ американской политической и общественной жизни, о коррупціи. Нельзя видѣть причины этого печальнаго явленія въ молодости страны—именно молодости несвойственна вѣдь политическая коррупція. Здѣсь тяжкій грѣхъ американской демократіи, и настоятельной научной задачей нашего времени является критика американской демократіи въ этомъ отношеніи. По вопросу, затронутому В. Н. Новиковымъ и

П. П. Гронскимъ, о томъ, что въ область мѣстнаго самоуправленія нельзя переносить принципъ раздѣленія властей, нельзя согласиться съ оппонентами. Механическое перенесеніе принципа, разумѣется, недопустимо. Но соотношеніе распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ самоуправленія совершенно аналогично соотношенію законодательной и исполнительной властей: не случайно же такое построеніе мѣстнаго самоуправленія повсюду, даже въ Англіи. Систему «комиссіоннаго» управленія теоретически вообще ничѣмъ оправдать нельзя. Аналогія В. Н. Новикова очень опасна: между городскимъ самоуправленіемъ и крупнымъ частнымъ промышленнымъ или торговымъ предпріятіемъ рѣшительно ничего общаго нѣтъ. Что же касается причинъ, вызвавшихъ къ жизни эту «комиссіонную» систему, то суть, повидимому, вопреки мнѣнію П. П. Гронскаго, не въ мэрѣ: не единоличная власть мэра вызвала оппозиціонное движеніе — американцы единоличной власти не боятся. Причинъ нужно искать, какъ уже отмѣтилъ другой оппонентъ, гр. П. М. Толстой, въ новѣйшей эволюціи демократическаго государственнаго строя. Поскольку же это такъ, намъ отъ «комиссіонной» системы брать ничего не приходится—мы не пришли еще къ правовому государству въ его чистомъ видѣ. Россіи меньше всего, вообще, приходится, повидимому, заимствовать отъ странъ англо-саксонскаго міра. Но если намъ нечего отъ нихъ заимствовать, то это не значитъ, что намъ нечего слѣдить за ихъ эволюціей. Чрезвычайно поучительный докладъ В. Н. Твердохлѣбова, познакомившій съ новѣйшей эволюціей въ области муниципальнаго самоуправленія Соединенныхъ Штатовъ и вызвавшій такія оживленныя пренія, несомнѣнно заслуживаетъ живѣйшей признательности.

Послѣ выраженія благодарности докладчику аплодисментами собраніе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія административнаго отдѣленія

10 декабря 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. веч. подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя административнаго отдѣленія Общества *В. М. Гессена.*

Предметомъ занятій служилъ докладъ дѣйствительнаго члена Общества, члена Гос. Думы *кн. С. П. Мансырева: «Помѣстное сословіе въ Прибалтійскомъ краѣ. Его происхожденіе, развитіе и настоящее положеніе».*

Положенія доклада.

1. Возникшее путемъ завоеванія края и чуждое по національности мѣстнымъ аборигенамъ нѣмецкое помѣстное дворянство было и продолжаетъ быть въ антагонизмѣ—политическомъ и экономическомъ—съ кореннымъ туземнымъ населеніемъ, латышами и эстонцами.

2. Дворянское самоуправленіе, возникшее и окрѣпшее вслѣдствіе внутреннихъ историческихъ причинъ, есть та сила, посредствомъ которой прибалтійское помѣстное сословіе сумѣло сохранить до настоящаго времени не только свое политическое и экономическое могущество, но и нѣкоторыя средневѣковыя привилегіи, нынѣ повсемѣстно исчезнувшія.

3. Привилегированное положеніе помѣстнаго дворянства, съ одной стороны, и національно-экономическая его рознь съ прочимъ населеніемъ края, съ другой, обусловили напряженность движенія 1905—1906 г. въ Прибалтійскомъ краѣ; эти же факторы и нынѣ представляютъ собою препятствіе къ мирному сожительству разныхъ классовъ населенія въ краѣ и тормозятъ дальнѣйшее его культурное и экономическое развитіе.

4. Выходомъ изъ создавшагося положенія можетъ быть лишь введеніе въ Прибалтійскомъ краѣ мѣстнаго самоуправленія на демократическихъ основаніяхъ, съ равнымъ въ немъ участіемъ всѣхъ мѣстныхъ народностей.

Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *кн. С. П. Мансыревъ* сообщилъ слѣдующее.

Тема, избранная мною для настоящаго доклада, не принадлежитъ къ злободневнымъ, къ такимъ, которыя особливо занимаютъ собою общественное мнѣніе въ настоящее время; болѣе того—она, съ перваго взгляда, кажется слишкомъ спеціальной, имѣющей интересъ только для данной мѣстности, но отнюдь не для всего русскаго общества. Но, избирая эту тему, я руководился слѣдующими соображеніями. Въ близкомъ сосѣдствѣ съ Петербургомъ, почти рядомъ съ нимъ, находится край, состоящій изъ трехъ губерній и извѣстный подъ названіемъ Прибалтійскаго, который съ перваго же взгляда поражаетъ прибывшаго туда, даже не слишкомъ вдумчиваго и внимательнаго путешественника своими рѣзкими отличіями отъ прочихъ мѣстностей Россіи. Вмѣсто извѣстнаго всѣмъ пейзажа—безконечныхъ полей на югѣ и неизмѣримыхъ по пространству, но тощихъ и вырубленныхъ на половину, лѣсовъ, прерываемыхъ частыми болотами на сѣверѣ—онъ видитъ постоянную смѣну привѣтливыхъ и уютныхъ, манящихъ своею культурностью пейзажей: передъ нимъ необширныя, но тщательно воздѣланныя, изрѣзанныя оросительными и осушительными каналами поля, постоянно чередующіяся съ живописными перелѣсками и тучными лугами; мѣстами привѣтливо на него глядятъ отдѣльныя усадьбы, въ которыхъ и жилой домъ, и надворныя постройки неизмѣримо отличны отъ извѣстной намъ всѣмъ, покрившейся, заплатанной и прокоптѣлой русской крестьянской избы; въѣзжаетъ ли путникъ въ лѣсъ—онъ недоумѣваетъ, лѣсъ ли это точно или паркъ—настолько все въ немъ прибрано, вычищено, благоустроено и красиво. Но вотъ показывается вдали помѣщичья усадьба. Гордо высятся каменныя громады, съ башнями и фронтонами; какъ цѣлый городокъ, издали высыпаетъ усадьба многочисленными, почти сплошь каменными надворными службами; цѣлыя купы растительности окружаютъ замокъ и все въ его видѣ говоритъ: нѣтъ здѣсь мѣста помѣщичьему оскудѣнію, не захудалый и обнищавшій русскій помѣщикъ живетъ тутъ, а баронъ, крѣпкій своею связью съ землею, могущественный и властный для всей округи. Если путешественникъ понаблюдательнѣе, не

ограничивается лишь внѣшними впечатлѣніями—то передъ нимъ попутно раскрываются другія стороны быта, изъ области взаимныхъ отношеній между обитателями этого счастливаго, на первый взглядъ, края: все своеобычно, не похоже на русское, чувствуется своя, мѣстная жизнь, полная жгучихъ, острыхъ вопросовъ, жизнь, которая поставила много задачъ, но ихъ еще не разрѣшила, предъявила много требованій, но удовлетворенія ихъ еще не получила... Обида, горе, неравенство и рознь чувствуются и въ уютныхъ крестьянскихъ усадьбахъ, и въ гордыхъ помѣщичьихъ замкахъ!

И народъ въ краѣ другой, не русскій: въ сѣверной половинѣ—мужикъ эстонецъ, въ южной—латышъ. Помѣщикъ—нѣмецъ, съ очень длинною родословною и съ весьма немалыми связями. Любой изъ нихъ съ перваго же знакомства поразитъ васъ какъ своею внѣшнею интеллигентностью, такъ и очень подробнымъ знакомствомъ съ положеніемъ вещей и у насъ, и за границею, а еще болѣе того—освѣдомленностью съ настроеніемъ въ извѣстныхъ сферахъ. И неудивительно. Вѣдь слишкомъ двѣсти лѣтъ Россія хорошо знаетъ типъ нѣмецкаго ученаго, художника, изслѣдователя, а паче того военнаго и гражданскаго сановника стоящаго у власти, а зачастую и направляющаго ея дѣйствіе. Вся новая исторія Россіи протекаетъ при сильномъ и дѣятельномъ участіи нѣмецкихъ, точнѣе прибалтійскихъ дѣятелей, неизмѣнно сохраняющихъ свое вліяніе при разныхъ степеняхъ давленія политическаго барометра... И эта черта русской исторіи, это особливое вліяніе и сила прибалтійскаго дворянства—не можетъ не занимать насъ. Для насъ близкимъ долженъ быть вопросъ: гдѣ же причина столь высокаго матеріальнаго благосостоянія прибалтійскаго помѣстнаго сословія и его исключительнаго политическаго вліянія; гдѣ та сила, которая поддержала это сословіе въ настоящую эпоху ликвидаціи крупнаго землевладѣнія; наконецъ, гдѣ источникъ тѣхъ малоизвѣстныхъ, но, въ дѣйствительности, крайне обостренныхъ отношеній между разными классами мѣстнаго населенія, тѣхъ отношеній, которыя заставляютъ видѣть обиду и горе подъ замѣнчивою внѣшностью края? Отвѣтить на эти вопросы я и постараюсь въ своемъ докладѣ, въ которомъ прежде, чѣмъ описывать настоящее положеніе помѣстнаго прибалтійскаго сословія и его взаимоотношеніе съ другими классами—я вынужденъ обратиться къ краткому историческому очерку края.

Кстати упомяну, что хотя выводы мои будутъ касаться до всего Прибалтійскаго края, но иллюстрировать и обосновывать ихъ я буду, главнымъ образомъ, исторіею и статистическими данными по

одной изъ трехъ губерній — Лифляндской. Отчасти это вызывается тѣмъ, что именно по ней я обладаю наибольшимъ количествомъ данныхъ и знаю ее лучше, чѣмъ двѣ другія губерніи, но главнымъ образомъ, я полагаю, что Лифляндія является наиболѣе типичнымъ для всего края раіономъ. Исторія ея претерпѣвала наибольшія перемѣны; она испытывала на себѣ въ прошломъ вліяніе и польскаго и шведскаго владычества, тогда какъ Эстляндія не знала перваго, а Курляндія не подвергалась второму. Періоды самостоятельности (сравнительной) никогда не касались Лифляндіи; она послѣ паденія ордена, все время находилась въ непосредственной зависимости отъ иноземныхъ правительствъ и, слѣдовательно, въ наихудшемъ, сравнительно, положеніи для правильнаго развитія мѣстныхъ особенностей; на условіяхъ ея быта должны были отразиться слѣды всяческихъ постороннихъ воздѣйствій. Наконецъ, по пространству и населенію, Лифляндская губернія значительно превышаетъ каждую изъ двухъ остальныхъ въ краѣ и даже приблизительно равна обѣимъ вмѣстѣ.

## I.

Исторія Лифляндіи распадается на 3 періода: орденскій, польско-шведскій и русскій. Первый изъ нихъ, продолжавшійся отъ перваго появленія нѣмецкихъ выходцевъ въ краѣ до паденія ордена, т. е. отъ конца XII до половины XVI столѣтія—есть періодъ независимаго существованія страны. На всемъ его протяженіи господствуетъ почти непрерываемый внѣшній миръ съ сосѣдними державами, зато внутри идетъ упорная борьба—сначала съ туземцами, которые въ этотъ періодъ подверглись сперва завоеванію, а затѣмъ закрѣпощенію, а потомъ междуусобная, между епископами рижскими и лифляндскимъ орденомъ за главенство. Этой внутреннею борьбою обусловливается возникновеніе и послѣдовательное развитіе главныхъ особенностей мѣстнаго быта. Нѣмецкіе выходцы, принимавшіе участіе въ завоеваніи страны и надѣленные за то землями, сначала представляютъ собою простую совокупность отдѣльныхъ лицъ, ничѣмъ взаимно не связанныхъ, подчиненныхъ епископамъ и съ весьма ограниченными правами на пожалованныя имъ въ ленъ земли. При благопріятномъ стеченіи разнаго рода обстоятельствъ, шагъ за шагомъ, эти выходцы, *вассалы*, расширяютъ и укрѣпляютъ свои права на землю, причемъ весьма важную роль играетъ развитіе наслѣдственнаго права, далѣе, они

ослабляютъ зависимость отъ сюзереновъ, пріобрѣтаютъ самоуправленіе и постепенно организуются въ дворянское сословіе, наконецъ, достигаютъ если не юридическаго, то фактическаго главенства въ дѣлахъ управленія краемъ.

Зачатки самоуправленія у вассаловъ появляются весьма рано, даже ранѣе полнаго подчиненія туземцевъ и замиренія страны. Первое пріобрѣтеніе ихъ въ этомъ направленіи заключалось въ учрежденіи особыхъ судовъ для каждой отдѣльной мѣстности. Первоначально право суда надъ вассалами, повсемѣстно и по всѣмъ безъ исключенія дѣламъ, принадлежало епископамъ совмѣстно съ ихъ капитулами; но, очевидно, право это могло быть фактически осуществимо лишь при весьма ограниченномъ числѣ вассаловъ и несложности ихъ правовыхъ отношеній. Съ увеличеніемъ числа первыхъ и съ развитіемъ вторыхъ, тѣмъ болѣе, при отсутствіи въ то время писаннаго законодательства, постоянное обращеніе къ суду епископовъ стало невозможнымъ, вслѣдствіе чего уже въ концѣ XIII вѣка въ разныхъ мѣстностяхъ образуются особые суды, сначала временные, а затѣмъ постоянные, хотя подъ предсѣдательствомъ епископскаго чиновника (фогта), но съ участіемъ двухъ выбранныхъ вассалами членовъ. Постепенно, епископскій капитулъ обращается въ отношеніи суда лишь въ высшую инстанцію по дѣламъ уголовнымъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, зачатки самоуправленія возникаютъ и въ другой сферѣ отношеній. Уже съ середины XIII вѣка возникаютъ много недоразумѣній и споровъ по поводу границъ владѣнія и прочихъ земельныхъ отношеній, какъ между вассалами взаимно, такъ и между ними и орденомъ. Потребность какъ-нибудь согласиться по спорнымъ вопросамъ приводитъ къ необходимости совмѣстнаго ихъ обсужденія, почему вассалы извѣстной мѣстности и сходятся въ собранія; потребность этихъ собраній обусловливается также необходимостью какихъ-либо однородныхъ мѣръ по отношенію къ туземцамъ, съ цѣлью упрочить ихъ подчиненность и устранить возможность постоянно продолжающихся возстаній. Наконецъ, эти собранія могли служить ближайшимъ средствомъ къ сплоченію отдѣльныхъ лицъ съ цѣлью защиты ихъ владѣнія отъ притязаній хищныхъ и болѣе сильныхъ сосѣдей. Вотъ причины, почему случайныя сходки вассаловъ извѣстной мѣстности уже вскорѣ пріобрѣтаютъ относительную важность, привлекаютъ все большее число лицъ и, постепенно превращаясь въ учрежденіе съ извѣстною компетенціею, вовлекаютъ въ свой составъ и представителей прави-

тельственной власти въ краѣ, т. е. епископовъ и ордена. За крайнею скудостью свѣдѣній, касающихся первоначальнаго развитія этихъ собраній, представляется невозможнымъ въ подробности прослѣдить исторію ихъ постепеннаго развитія. Есть въ хроникахъ указанія на собранія или *ландтаги* въ 1304 г.—въ Дерптѣ, въ 1376—Вольмарѣ, въ 1391—въ Валкѣ и на нѣкоторыя другія. Извѣстенъ составъ ландтаговъ: на нихъ собирались представители епископовъ, а также ордена, выборные отъ вассаловъ всей Лифляндіи и, наконецъ, депутаты отъ городовъ. Право созыва и предсѣдательство принадлежало архіепископу рижскому. Постепенно города, получившіе вскорѣ свое собственное самоуправленіе и писанное законодательство, а также епископы и орденъ, занятые борьбою за главенство, меньше и меньше принимаютъ участія въ ландтагахъ. Наоборотъ, вассалы относятся къ нимъ иначе: упрочившееся владѣніе землею, развившіяся отсюда разныя личныя и экономическія отношенія повлекли за собою и расширеніе соотвѣтствующаго правооборота. Ландтаги, представлявшіе собою единственный путь къ разсмотрѣнію и разрѣшенію практическихъ вопросовъ, мало-по-малу пріобрѣтаютъ значеніе законодательное, хотя и не имѣютъ возможности санкціонировать свои опредѣленія.

Въ XV вѣкѣ развитіе самоуправленія сдѣлало значительный шагъ впередъ. Въ 1424 г. на ландтагѣ въ Валкѣ было рѣшено, что съ этого года собранія должны повторяться ежегодно, а вмѣстѣ съ тѣмъ сдѣлана первая попытка опредѣлить кругъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію ландтаговъ. Его обсужденію должны были подлежать слѣдующія дѣла. 1) Разрѣшеніе споровъ между сюзеренами и вассалами; борьба противъ самосуда и поддержаніе общественнаго порядка; опредѣленіе контингента воиновъ съ каждой мѣстности и размѣръ особаго сбора на военныя потребности; объявленіе войны и заключеніе мира (только по этому вопросу необходимо было согласіе какъ епископа, такъ и ордена). 2) Всѣ гражданскія правоотношенія между частными лицами (въ этихъ дѣлахъ ландтагъ былъ высшею инстанціею по отношенію къ мѣстнымъ судамъ). 3) Изданіе новыхъ законовъ, а также дополненіе и измѣненіе уже существующихъ во всемъ, что касалось крестьянскихъ отношеній и вопросовъ благочинія и благоустройства.

Ландтагъ въ Валкѣ слѣдуетъ считать однимъ изъ главныхъ моментовъ въ исторіи самоуправленія. Съ этого времени ландтагъ пріобрѣтаетъ право на законное существованіе; онъ становится учрежденіемъ постояннымъ, съ опредѣленнымъ кругомъ дѣлъ и

признанною обязательностью рѣшеній. Съ этого же момента сказывается сліяніе вассаловъ въ сословіе и входитъ въ употребленіе терминъ: «Gemeine Ritterschaft», «Adel», т. е. дворянство. Къ этому сословію постепенно переходятъ права епископовъ по управленію и законодательству. Оно имѣетъ и собственные исполнительные органы. Слабая тѣнь верховныхъ правъ, остававшихся у епископовъ, исчезла окончательно съ распространеніемъ реформаціи и уничтоженіемъ епископскихъ каѳедръ. Это событіе совпало по времени и съ упраздненіемъ Тевтонскаго ордена въ Пруссіи, вслѣдствіе чего въ 1527 г. Ливонскій орденомейстеръ получилъ достоинство имперскаго князя и всю Лифляндію въ ленъ. Но, несмотря на это, и орденъ въ XVI столѣтіи уже не пользовался прежнимъ вліяніемъ на управленіе страною. Причиною того была самая организація ордена: не имѣя земельныхъ имуществъ и связанные обѣтомъ нищеты, отдѣльные члены-рыцари не были лично заинтересованы въ развитіи гражданскаго правооборота, всѣ ихъ запросы касались сферы военныхъ и духовныхъ отношеній, къ удовлетворенію которыхъ было приноровлено и внутреннее устройство ордена.

Мнѣ остается указать еще на одно условіе, способствовавшее усиленію политическаго и имущественнаго могущества вассаловъ и составляющее, вмѣстѣ съ тѣмъ, характерную черту орденскаго періода. Это—возникновеніе и развитіе крѣпостного права. При завоеваніи края нѣмцами, туземцы не были обращены въ рабство, а лишь обложены десятиною. Первое время они оставались свободными, нерѣдко можно встрѣтить даже заключеніе договоровъ между завоевателями и покоренными, какъ между равными сторонами. Императоръ и папа, какъ верховные властители края, неоднократно выражали требованіе, чтобы крестьяне не были обращены въ крѣпостныхъ, а Фридрихъ II даже объявилъ прямое запрещеніе рабства, какъ «противорѣчащаго духу христіанства». Но ни запрещенія императоровъ, ни угрозы папъ, ни неприкосновенность договоровъ не могли воспрепятствовать роковому процессу. Многочисленныя и иногда весьма упорныя возстанія туземцевъ влекли за собой наложеніе на нихъ болѣе и болѣе тяжелыхъ податей и повинностей и усиленіе надзора за жизнью туземцевъ. Изъ этого надзора органически развилось право и неограниченнаго суда надъ ними, и изъ взаимодѣйствія двухъ факторовъ—неограниченнаго суда надъ туземцами и произвольнаго ихъ обложенія—вполнѣ естественно должно было развиться неограниченное право и надъ личностью туземцевъ, которые уже въ XV вѣкѣ стали называться не «Eingeborene», а «Bauern», т. е. крестьяне.

Съ середины XVI вѣка мирное развитіе страны прерывается. Начинаются войны—сначала между орденомъ и сосѣдними государствами, а когда орденъ палъ—между этими послѣдними, оспаривавшими другъ у друга обладаніе краемъ. Страна подвергается многократному и почти непрерывному опустошенію и переходитъ послѣдовательно въ руки поляковъ, потомъ шведовъ, наконецъ—русскихъ. Если періодъ этотъ, отъ половины XVI до начала XVIII вѣка на всемъ своемъ протяженіи одинаково изобилуетъ безпрерывными войнами, то въ сферѣ внутреннихъ отношеній онъ долженъ быть рѣзко разграниченъ въ зависимости отъ различнаго направленія польской и шведской политики. Первая изъ нихъ ставитъ себѣ задачею—воздѣйствія религіозное и административное. Она покровительствуетъ уже падшему въ краѣ католицизму, даже пытается его возстановить, старается сначала ослабить, а затѣмъ совсѣмъ упразднить самоуправленіе, вручаетъ управленіе страною назначеннымъ короною чужестранцамъ, пытается ввести польскій языкъ, законъ и юридическіе обычаи. Но польское правительство не касается порядковъ въ сферѣ землевладѣнія; послѣднее не только остается въ рукахъ мѣстныхъ дворянъ, но и продолжаетъ развиваться въ прежнемъ направленіи, путемъ расширенія и укрѣпленія правъ земельныхъ собственниковъ: крѣпостное право, напримѣръ, было утверждено и узаконено, а процессъ превращенія ограниченнаго леннаго землевладѣнія въ неограниченное вотчинное—значительно подвинутъ впередъ и кое-гдѣ даже законченъ.

Здѣсь умѣстно будетъ привести главныя основанія того договора, который, по утвержденіи его польскимъ королемъ, сталъ извѣстенъ подъ именемъ «привилегіи Сигизмунда-Августа». На основаніи этого договора состоялось присоединеніе Лифляндіи къ Польшѣ и онъ же долженъ былъ служить основаніемъ правъ и способа управленія вновь присоединенной страны въ будущемъ. Этою «привилегіею», кромѣ общаго подтвержденія прежнихъ правъ, въ особенности удостовѣрились: 1) свобода протестантскаго вѣроисповѣданія, 2) право мѣстнаго дворянства, владѣющаго имѣніями, на исключительное занятіе должностей по суду и управленію, 3) примѣненіе мѣстныхъ законовъ и обычаевъ и употребленіе нѣмецкаго языка во всѣхъ дѣловыхъ сношеніяхъ, 4) неограниченное право наслѣдованія дворянскихъ имѣній по установившемуся обычаю, 5) свобода дворянъ отъ налоговъ, податей, таможенныхъ и всякихъ другихъ пошлинъ, 6) исключительное ихъ право на охоту, пчеловодство, пивовареніе и винокуреніе въ предѣлахъ имѣній и, нако-

нецъ 7) право уголовнаго и гражданскаго суда надъ крестьянами. Такимъ образомъ, «привилегія» предоставила дворянству самыя широкія права владѣнія имѣніями, отчужденія ихъ и наслѣдованія ими; право суда надъ крестьянами и право обложенія ихъ податями и повинностями было офиціально признано. Болѣе того, ни единымъ словомъ не упоминая про какія-либо права крестьянъ, привилегія устанавливаетъ порядокъ преслѣдованія бѣжавшихъ крестьянъ и возвращенія ихъ владѣльцу, иначе говоря устанавливаетъ крѣпостное право, до того бывшее скорѣе вопросомъ факта, но не права.

Но, поддерживая и укрѣпляя земельное могущество дворянъ, польское правительство систематически и съ первыхъ же лѣтъ своего властвованія нарушало тѣ пункты «привилегіи», которые касались вопросовъ религіозныхъ и административныхъ. Естественнымъ послѣдствіемъ этого было сильное неудовольствіе дворянства, успѣвшаго, какъ мы видѣли, сформироваться въ сословіе и обладавшаго всей полнотою власти въ дѣлахъ внутренняго управленія. Отъ неудовольствія одинъ шагъ до борьбы дворянства съ польскимъ правительствомъ, а когда средства борьбы были исчерпаны, то дворянство переходитъ на сторону польскихъ соперниковъ—шведовъ и тѣмъ полагаетъ конецъ польскому владычеству.

Шведы держались по отношенію къ краю политики прямо противоположной. Прежде всего, они возстановили самоуправленіе и всячески содѣйствовали его развитію. Въ 1647 г. было обнародовано положеніе о ландтагахъ; согласно этому положенію, обсужденію ландтаговъ подлежали всѣ, безъ исключенія мѣры, предположенія и узаконенія, касавшіяся благоустройства и хозяйства края, а также всѣ земельныя отношенія, поскольку они касались владѣльцевъ частныхъ имѣній. Дворянство получило особые исполнительные органы—ландмаршаловъ и ландратскую коллегію—сначала изъ 6, а затѣмъ изъ 12 членовъ, выбранныхъ изъ мѣстныхъ дворянъ. Всѣ судебныя и административныя лица въ краѣ также стали выборными; въ рукахъ того же дворянства сосредоточены были части учебная, почтовая, хозяйственная и др. Наконецъ, получила офиціальное признаніе и окончательную организацію дворянская касса, и тѣмъ обезпечены денежныя средства дворянскаго самоуправленія.

Но всячески развивая самоуправленіе и держась въ отношеніяхъ судебномъ, административномъ и хозяйственномъ принципа невмѣшательства, шведы все свое воздѣйствіе направили на измѣ-

неніе порядковъ землевладѣнія, а главное на крѣпостное право. Прежде всего, серьезный ударъ былъ нанесенъ безграничной юрисдикціи дворянъ—путемъ запрещенія налагать произвольныя взысканія на крестьянъ за разнаго рода проступки и подчиненія ихъ особымъ земскимъ судамъ; одновременно крестьянамъ предоставлено право жаловаться на притѣсненія и вымогательства дворянъ высшему, надворному суду. Вмѣстѣ съ тѣмъ, былъ возбужденъ вопросъ о регулированіи повинностей и платежей крестьянъ въ пользу владѣльцевъ имѣнія. Для этой цѣли организована была въ 1632 г. ревизія или кадастръ имѣній, причемъ взиманіе платежей и повинностей сведено къ извѣстнымъ нормамъ и опредѣлено для каждаго имѣнія въ особенности. Такія ревизіи, заполнявшія и исправлявшія первую, повторялись неоднократно и, наконецъ, въ 1696 г. издано было первое положеніе о крестьянахъ, такъ называемый регламентъ. Положимъ, онъ касался лишь крестьянъ, живущихъ въ казенныхъ имѣніяхъ, но, какъ сейчасъ увидимъ, въ составъ послѣднихъ входила безусловно большая часть земной площади земли страны. Для объясненія послѣдняго обстоятельства придется вернуться нѣсколько назадъ.

По присоединеніи края, шведское правительство получило въ свое распоряженіе огромное количество земель, ранѣе принадлежавшихъ епископамъ и ордену. Земельный фондъ этотъ увеличился еще черезъ конфискаціи тѣхъ частныхъ имѣній, владѣльцы которыхъ или оставались вѣрными польскому правительству, или во время присоединенія края не находились на мѣстѣ и не явились въ срокъ по вызову. Такъ какъ край былъ сильно опустошенъ послѣ войны, то правительству не было выгоды въ непосредственномъ пользованіи этими землями, съ другой стороны, присоединивъ край незамиренный и составляющій предметъ притязаній сосѣднихъ державъ, правительство было заинтересовано въ томъ, чтобы обезпечить себѣ поддержку мѣстныхъ жителей. Наконецъ, правительство, въ своемъ стремленіи улучшить положеніе крестьянъ, постоянно наталкивалось на противодѣйствіе мѣстныхъ уроженцевъ-дворянъ, свыкнувшихся съ крѣпостнымъ правомъ; отсюда необходимость ослабленія узко-національнаго и корпоративнаго состава землевладѣльческаго класса и стремленіе создать другой составъ, съ иными традиціями. Вотъ почему, во-первыхъ, съ особою строгостью начинаетъ примѣняться правило объ утвержденіи земельныхъ собственниковъ въ ихъ правахъ, а во-вторыхъ казенныя земли начинаютъ цѣлыми массами разда-

ваться лицамъ не мѣстнаго, а шведскаго происхожденія. Такъ, изъ 3.710.000 десятинъ земли въ Лифляндіи въ періодъ 1625—1660 гг. было роздано исключительно шведамъ 2.588.000 дес. или 69½%. Всѣ эти пожалованія совершались на самыхъ разнообразныхъ основаніяхъ—одни пожизненно, другія—съ правомъ передачи по наслѣдству только по мужской линіи, третьи—съ неограниченнымъ правомъ наслѣдованія и т. д. Такимъ образомъ, картина землевладѣнія въ этотъ періодъ пріобрѣтаетъ большую пестроту и наряду съ уже укоренившимся институтомъ вотчиннаго владѣнія проводится въ жизнь уже исчезнувшій порядокъ владѣнія леннаго.

Но, несмотря на всяческое покровительство шведскому землевладѣльческому элементу, несмотря на допущеніе его на равныхъ съ мѣстнымъ дворянствомъ правахъ къ участію въ самоуправленіи, уже въ половинѣ XVII вѣка замѣчается обратный переходъ пожалованныхъ имѣній въ руки мѣстныхъ дворянъ. Шведскіе выходцы, мало заинтересованные во владѣніи хотя и обширными, но раззореннными землями, спѣшатъ скорѣе развязаться съ ними и мало стѣсняются тѣмъ, что пожалованія совершались зачастую на условіяхъ личнаго пользованія; они закладываютъ и продаютъ свои имѣнія другимъ лицамъ, безъ вѣдома и согласія правительства, несмотря на то, что уже въ 1604 г. на рейхстагѣ въ Норкіепингѣ состоялось постановленіе, согласно которому владѣніе лишь тѣми изъ пожалованныхъ казенныхъ имѣній объявлялось законнымъ, которыхъ переходъ по наслѣдству совершался исключительно по прямой нисходящей мужской линіи. Къ концу XVII вѣка почти всѣ бывшія казенныя имѣнія сосредоточиваются въ рукахъ мѣстнаго дворянства. Такое явленіе, конечно, шло въ разрѣзъ съ намѣреніями шведскаго правительства, которое, вмѣстѣ съ тѣмъ, увидѣло себя лишеннымъ прежняго огромнаго земельнаго фонда, въ особенности благодаря чрезвычайной щедрости въ раздачѣ имѣній при королевѣ Христинѣ.

Въ виду этого, на рейхстагѣ въ Стокгольмѣ 1655 г. былъ возбужденъ вопросъ о *редукціи*, т. е. о возвращеніи въ казну тѣхъ имѣній, которыя, будучи пожалованы частнымъ лицамъ на правахъ леннаго владѣнія, впослѣдствіи неправильно отчуждены или переданы по наслѣдству. Сначала мѣру эту предполагалось распространить лишь на коренныя шведскія области, но когда въ Лифляндіи правительство потерпѣло неудачу въ своихъ стремленіяхъ уничтожить узко національный характеръ помѣстнаго сословія и улучшить правовое положеніе крестьянъ, то оно остановилось на

мысли распространить редукцію и на эту область, чему содѣйствовали также и личныя, весьма натянутыя и непріязненныя отношенія между Карломъ XI и лифляндскимъ дворянствомъ. Въ редукціи стали видѣть единственное средство сломить противодѣйствіе дворянъ и, отобравъ значительную часть ихъ имѣній въ казну, быть въ состояніи приняться за реформу крестьянскихъ отношеній. Редукція была распространена на Лифляндію въ 1681 г. и въ результатѣ всѣ имѣнія, пожалованныя вопреки постановленіямъ Норкіепингскаго рейхстага, т. е. на правѣ вотчинномъ, а также и тѣ, которыя безъ вѣдома правительства были отчуждены или переданы по наслѣдству, были отобраны въ казну, которая, такимъ образомъ, сосредоточила въ себѣ владѣніе $^5/_6$ имѣній по ихъ цѣнности.

Сдѣлавшись крупнѣйшимъ земельнымъ собственникомъ въ Лифляндіи, правительство приступило къ выполненію своей программы по крестьянскому вопросу. Для этого, прежде всего, надобно было упрочить ихъ владѣніе землею и точно опредѣлить размѣръ ихъ платежей и повинностей. Съ этою цѣлью предпринята была новая ревизія 1688 г., по которой между землями, входившими въ составъ имѣнія, были рѣзко различены *въ первый разъ* земли, находившіяся въ непосредственномъ владѣніи помѣщика, *мызныя*, освобожденныя отъ всякихъ налоговъ и повинностей, и земли, предоставленныя для обработки и пользованія крестьянамъ, изъ дохода отъ которыхъ уплачивались оброки—натуральные и денежные. Эти земли названы *крестьянскими* или *повинностными*. Затѣмъ произведена подробная оцѣнка всѣхъ земель по качеству и доходности (*талерная* оцѣнка) и, сообразно съ ней, по особой нормѣ исчислены всѣ повинности и сборы съ крестьянъ, внесенные въ особыя записи—*вакенизухи* и не подлежавшіе произвольному примѣненію. Далѣе, обставлено весьма формальными условіями переселеніе крестьянъ изъ одного участка въ другой, установленъ особый судъ надъ крестьянами съ участіемъ выборныхъ и, наконецъ, совершенно отмѣнены тѣлесныя наказанія (1694). Хотя всѣ эти правила распространялись лишь на казенныя имѣнія, но послѣднія, какъ мы видѣли, охватывали въ то время огромное большинство всѣхъ земель; кромѣ того, правительство сумѣло поставить подъ свой ближайшій контроль и оставшихся частныхъ владѣльцевъ. Такъ, въ 1688 г. было объявлено, что всякая жалоба крестьянъ на излишніе поборы повлечетъ за собою производство дополнительной ревизіи—результатъ для помѣщика, конечно, нежелательный.

Итакъ, усилія шведскаго правительства, казалось, увѣнчались

успѣхомъ: помѣстное сословіе ослаблено, земельные собственники обращены въ подневольныхъ арендаторовъ казенныхъ имѣній, освобожденіе крестьянъ было близко къ осуществленію. Но правительство не разсчитало, что оно имѣло дѣло не съ толпою политически-безправныхъ и разрозненныхъ лицъ, но съ сословіемъ организованнымъ, крѣпкимъ въ своемъ единствѣ, право и вольность котораго въ дѣлѣ суда и управленія оно само же такъ заботливо оберегало и развивало. Такое сословіе не могло уступить безъ борьбы—и борьба началась. Въ теченіе ея правительство не остановилось даже передъ такой запоздалой, нерѣшительной мѣрой, какъ почти полное упраздненіе самоуправленія—ландратскія коллегіи были уничтожены, ландмаршалъ долженъ былъ назначаться генералъ-губернаторомъ, которому предоставлено и избраніе лицъ, могущихъ участвовать въ ландтагахъ, наконецъ, послѣдовало сильное сокращеніе функцій послѣднихъ. Но результатомъ борьбы было не упраздненіе помѣстнаго сословія, а паденіе шведскаго господства надъ страною, какъ слѣдствіе сѣверной войны, причемъ нѣкоторая часть дворянства, въ лицѣ Паткуля, не мало содѣйствовала успѣху русскихъ.

Въ 1703 г. русскія войска вступили въ Лифляндію, а въ 1710 г. была взята Шереметевымъ Рига. Этимъ было довершено завоеваніе края русскими и Ништатскій миръ лишь формально подтвердилъ уже ранѣе совершившійся фактъ. Юридическимъ основаніемъ присоединенія Лифляндіи, предопредѣлявшимъ на будущее время ея положеніе, былъ и остается договоръ, заключенный Шереметевымъ съ депутатами отъ лифляндскаго дворянства и города Риги передъ сдачею ея. Этимъ договоромъ подтверждалась привилегія Сигизмунда-Августа, но съ особою тщательностью, выговаривались въ немъ 3 пункта: возстановленіе ранѣе бывшаго въ краѣ самоуправленія, т. е. ландтаговъ и ландратской коллегіи, уничтоженіе послѣдствій редукціи, возвращеніе отобранныхъ имѣній прежнимъ владѣльцамъ и распространеніе правъ наслѣдованія имѣніями до пятаго колѣна. Русское правительство въ точности исполнило всѣ данныя обѣщанія; болѣе того, въ теченіе первыхъ же лѣтъ послѣ присоединенія края къ Россіи, мѣстному дворянству удалось весьма значительно пріумножить свои права и привилегіи.

Присоединеніе Прибалтійскаго края интересовало Петра лишь съ военно-политической точки зрѣнія. Ему важно было достигнуть естественныхъ границъ своего государства — Балтійскаго

моря, обезопасить себя отъ непосредственнаго сосѣдства враждебныхъ шведовъ и, наконецъ, осуществить свою любимую мечту—основаніе и развитіе флота и упроченіе непосредственныхъ сношеній съ Западной Европой. Вотъ почему внутренній строй новой провинціи мало занималъ Петра; онъ не стремился ее слить съ прочими областями органически, а удовольствовался лишь тѣмъ, что обезпечивалъ себѣ военную поддержку противъ непріятеля. Внутреннія дѣла были всецѣло предоставлены завѣдыванію и усмотрѣнію мѣстныхъ элементовъ и представитель правительственной власти—генералъ-губернаторъ—держался въ этихъ дѣлахъ политики невмѣшательства. Способствовало этому также и то, что генералъ-губернаторами назначались ближайшіе сотрудники Петра, Меньшиковъ, Шереметевъ и др., на ряду съ полномочіями по управленію краемъ несшіе громадное число другихъ обязанностей, отвлекавшихъ ихъ отъ дѣлъ внутренняго управленія, которыя и безъ того были мало доступны благодаря полному незнакомству съ мѣстными условіями. Такимъ образомъ, не только слабостью, но и необходимостью для русскаго правительства было допущеніе въ качествѣ ближайшихъ сотрудниковъ генералъ-губернатора мѣстныхъ жителей, чѣмъ, несомнѣнно, увеличивалось значеніе и вліяніе дворянства.

Возвращеніе редуцированныхъ имѣній, предпринятое тотчасъ послѣ умиротворенія страны, укрѣпило и земельную мощь помѣстнаго сословія. Хотя у казны продолжали оставаться тѣ имѣнія, которыя до войны принадлежали враждебнымъ правительству шведскимъ выходцамъ, а также и тѣ, владѣльцы которыхъ съ семьями погибли во время войны и разгрома страны, въ рукахъ дворянства уже къ 1727 г. сосредоточилась половина всѣхъ земель. Но съ самаго начала русскаго господства, дворянство не удовольствовалось этимъ и стало простирать свои претензіи дальше. Прежде всего пользуясь нѣкоторою неполнотою Шереметевскаго договора, дворянство стало настаивать на исключительномъ своемъ правѣ на покупку и пріемъ имѣній въ залогъ, отрицая такое право у городскихъ жителей, ранѣе правомъ этимъ пользовавшихся. Благодаря вмѣшательству въ это дѣло гр. Левенвольде, принадлежавшаго къ тому же лифляндскому дворянству, споръ былъ разрѣшенъ въ пользу дворянъ резолюціею 1711 г.

Дворянство пошло дальше. Оно стало добиваться признанія за нимъ исключительнаго права аренды казенныхъ имѣній, опираясь на недавнюю резолюцію Левенвольде и приравнивая покупку имѣ-

ній къ ихъ арендѣ. При Петрѣ этого достигнуть не удалось, но, возобновляя неоднократно свои ходатайства, дворянство добилось указа 1741 г., которымъ и исключительное право аренды казенныхъ имѣній предоставлялось ему.

Но вскорѣ, на мѣсто побѣжденнаго врага, передъ дворянствомъ возсталъ другой, болѣе многочисленный—это тѣ, которые, благодаря «табели о рангахъ», пріобрѣтали себѣ дворянство при производствѣ въ извѣстный чинъ. Табель эта была распространена и на Лифляндію и, конечно, примѣненіе ея должно было сильно видоизмѣнить составъ помѣстнаго сословія. Такъ случилось въ Россіи внутренней; тамъ родовитое дворянство затерялось между массою новыхъ дворянъ-разночинцевъ и слилось съ ними, но въ Лифляндіи вопросъ о недопущеніи новыхъ элементовъ въ ряды землевладѣльческаго, корпоративнаго сословія разрѣшенъ былъ иначе. Въ 1728 г. генералъ-губернатору Ласси было подано отъ имени дворянства ландтагомъ прошеніе, коимъ ходатайствовалось о дозволеніи приступить къ составленію особой книги, *матрикулъ*, куда были бы внесены на вѣчныя времена нѣкоторые древніе рыцарскіе роды. Вмѣстѣ съ тѣмъ, ландтагъ просилъ о томъ, чтобы обязать представить доказательства своего происхожденія всѣхъ тѣхъ дворянъ, которые имѣютъ претензію на это достоинство. Прошеніе было уважено и въ 1732 г. образована комиссія для разбора представляемыхъ документовъ и внесенія родовъ въ матрикулъ. Но въ 1735 г. было опубликовано весьма важное дополненіе къ первоначальному плану работъ, отчасти разоблачавшее истинный смыслъ ихъ—именно, что внесенію въ матрикулъ подлежатъ лишь тѣ фамиліи, члены которыхъ представятъ безспорныя данныя о владѣніи имѣніями ихъ предковъ въ прошедшемъ времени; затѣмъ для представленія этихъ данныхъ установленъ годичный срокъ. Очевидно, этимъ дополненіемъ устранялись отъ внесенія въ матрикулъ всѣ недавніе, табельные дворяне. Въ 1747 г. матрикулъ былъ составленъ; въ него вошли 172 фамиліи, которыя и образовали сословіе, въ тѣсномъ смыслѣ дворянское, Ritterschaft. Невключенные въ матрикулъ, хотя бы и получившіе дворянское достоинство, къ сословію уже не принадлежали и, слѣдовательно, никакими правами и преимуществами корпораціи не пользовались. Матрикулированные одни лишь получили исключительный доступъ къ занятію всѣхъ выборныхъ должностей и завладѣли всѣмъ самоуправленіемъ; въ ихъ же исключительно рукахъ оказалось сосредоточеннымъ право покупки и аренды имѣній и принятія ихъ въ залогъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ установленъ очень сложный

порядокъ принятія новыхъ членовъ корпораціи, путемъ баллотировки съ квалифицированнымъ большинствомъ избирательныхъ голосовъ. Однимъ словомъ, съ этихъ поръ прибалтійское дворянство стало пользоваться прерогативою, всегда и вездѣ принадлежащею исключительно Верховной власти; даже болѣе, оно явилось какъ бы высшею инстанціею по отношенію къ послѣдней. Въ самомъ дѣлѣ, факта возведенія въ дворянство оказывалось недостаточнымъ для того, чтобы пожалованный могъ воспользоваться правами своего состоянія; окончательную санкцію пожалованія давалъ ландтагъ, и онъ же могъ лишить извѣстное лицо тѣхъ правъ, которыя ему предоставлялись Верховною властью! Положеніе курьезное, чтобы не сказать болѣе, сдѣлавшееся возможнымъ вслѣдствіе нежеланія русскаго правительства вмѣшиваться во внутреннія отношенія края и господства нѣмцевъ при дворѣ.

Такимъ образомъ, самоуправленіе, бывшее въ принципѣ ранѣе *земскимъ*, непосредственно связаннымъ съ владѣніемъ имѣніемъ, стало узко-сословнымъ; извращенъ былъ весь историческій ходъ и смыслъ самоуправленія. И этотъ фактъ вскорѣ былъ узаконенъ. Вышедшее въ 1759 г. учрежденіе о земскомъ устройствѣ воспроизвело публикацію матрикульной комиссіи во всей цѣлости. Согласно этому учрежденію, всѣ выборныя должности по самоуправленію замѣщались матрикулированными дворянами, которые вмѣстѣ съ тѣмъ не только имѣли право, но и были обязаны, подъ страхомъ штрафа, посѣщать всѣ засѣданія ландтаговъ; съ нематрикулированныхъ владѣльцевъ имѣній эта обязанность была снята, они же не участвовали и въ выборахъ должностныхъ лицъ.

Вся исторія составленія матрикулъ и ея послѣдствія показываютъ, какъ много простора предоставлялось русскимъ правительствомъ мѣстнымъ элементамъ, точнѣе дворянству въ рѣшеніи такихъ вопросовъ, которые должны были подлежать исключительно вѣдѣнію законодательной власти. Но правительство на всемъ протяженіи XVIII вѣка оставалось вѣрнымъ своей политикѣ невмѣшательства во внутреннія дѣла края. Только разъ оно рѣшилось проявить свою дискреціонную власть—конечно, къ выгодѣ того-же дворянства—по слѣдующему поводу.

Комиссія, на которую возложено было дѣло возврата редуцированныхъ имѣній, не опредѣляла объема правъ и основанія, по которому имѣніе должно было быть возвращено. Она ограничивалась лишь указаніемъ на тѣ права, которыя опредѣлялись первоначальнымъ пожалованіемъ и такимъ образомъ, многія имѣнія были воз-

вращены не съ правами вотчиннаго, а лишь леннаго владѣнія, какъ мы указывали, уже отжившаго въ общественномъ сознаніи. Повторилось то, что происходило передъ редукціею: ленныя имѣнія стали закладываться, отчуждаться, передаваться по наслѣдству не только отдаленнымъ родственникамъ (далѣе 5-го колѣна), но и постороннимъ лицамъ. Возникла масса споровъ, процессовъ и жалобъ и воцарилась такая путаница земельныхъ отношеній, что новая редукція спорныхъ имѣній казалась единственнымъ средствомъ прекратить эту путаницу. Но вопросъ былъ рѣшенъ иначе. Указъ 3 мая 1783 г. объявлялъ всѣ существующія въ краѣ имѣнія вотчинами и предоставлялъ настоящимъ ихъ владѣльцамъ права неограниченнаго распоряженія, отчужденія и наслѣдованія. Вмѣстѣ съ тѣмъ была уничтожена послѣдняя связь съ средневѣковымъ, феодальнымъ порядкомъ землевладѣнія, до сихъ поръ остававшаяся въ силѣ: именно, натуральная воинская повинность дворянства замѣнена денежнымъ сборомъ.

Что касается до крестьянскаго вопроса, то и по отношенію къ нему русское правительство долгое время держалось политики полнаго невмѣшательства. Съ уничтоженіемъ послѣдствій редукціи, все, что было для крестьянъ сдѣлано шведами, было брошено и забыто, тѣмъ болѣе, что площадь казенныхъ имѣній сильно сократилась благодаря массовымъ пожалованіямъ частнымъ лицамъ въ теченіе всего XVIII вѣка. Въ результатѣ оказалось вновь чрезмѣрное обремененіе крестьянъ всякаго рода повинностями, совершенно произвольными, безконтрольное подчиненіе суду и расправѣ помѣщика въ связи съ непосильными барщинными работами. Земельныя ревизіи, повторявшіяся неоднократно, въ противоположность прежнимъ мало обращали вниманіе на эту сторону дѣла и, руководимыя дворянствомъ, преслѣдовали главнымъ образомъ ихъ интересы и уменьшали оцѣночную стоимость ихъ имѣній съ цѣлью сокращенія воинской повинности. Жалкое положеніе крестьянъ въ краѣ привлекло особое вниманіе Екатерины II во время ея путешествія и, по ея рескрипту, генералъ-губернаторъ Гр. Браунъ въ 1765 г. предложилъ ландтагу разсмотрѣть вопросъ объ улучшеніи участи крестьянъ. Одновременно одинъ изъ лифляндскихъ дворянъ, К. Шульцъ-Ашераденъ, составилъ проектъ «положенія о крестьянахъ» примѣнительно къ порядку, установленному въ его имѣніяхъ, въ значительной мѣрѣ обезпечивавшій личную безопасность и имущественное благосостояніе крестьянъ. Этотъ проектъ также былъ внесенъ на разсмотрѣніе ландтага. Но ни предположенія правительства,

ни проектъ Шульца-Ашерадена, сдѣлавшагося предметомъ всеобщихъ нападокъ и даже подозрѣнія въ измѣнѣ, не получили осуществленія. Ландтагъ, оправдывая крѣпостное право философскими, юридическими и религіозными соображеніями, сдѣлалъ лишь одну уступку: онъ согласился на запрещеніе продажи отдѣльныхъ членовъ крестьянскихъ семействъ. Повидимому, правительство этимъ удовлетворилось и крестьянскій вопросъ былъ отложенъ въ сторону.

Въ 1783 г. въ краѣ было введено общее губернское учрежденіе, согласно которому упразднены были ландтаги и ландратскія коллегіи, уступившіе мѣсто дворянскимъ собраніямъ и предводителямъ. Но при кажущейся важности этой мѣры, она почти ничего не измѣнила въ положеніи мѣстнаго самоуправленія: послѣднее и безъ того уже было сословно-дворянскимъ, а сила и значеніе его для края не зависѣли отъ того названія, подъ которымъ оно функціонировало, а отъ круга дѣлъ, подлежавшихъ его вѣдѣнію, въ этомъ же направленіи не было измѣнено ничего. Казалось бы, что введеніе обще-русскихъ дворянскихъ собраній и замѣна матрикулъ родословными книгами должны были бы возстановить сословныя права дворянъ, не попавшихъ въ матрикулы, но вышло иначе. Принимая, какъ безспорныя данныя, публикацію матрикульной комиссіи 1747 г. и основанное на ней положеніе 1759 г., генералъ-губернаторъ издалъ въ 1786 г. публикацію, изъ которой видно, что, призывая мѣстное дворянство къ участію въ собраніи, онъ разумѣлъ подъ таковымъ лишь представителей матрикулированныхъ родовъ.

Землевладѣльцы нематрикулированные, не связанные въ корпорацію, почти устраненные отъ участія въ самоуправленіи, сильно измѣнились со временемъ въ своемъ составѣ. Въ ихъ рядахъ появились бюргеры, пасторы, разночинцы, достигавшіе владѣнія имѣніями путемъ браковъ и наслѣдованія. Число таковыхъ землевладѣльцевъ сдѣлалось, съ теченіемъ времени, довольно значительными, и это, конечно, привлекло къ себѣ вниманіе матрикулированнаго дворянства. Вновь начинаются попытки устранить неосновные элементы изъ сферы землевладѣнія и сосредоточить послѣднее въ рукахъ корпораціи, и вновь достигнутъ успѣхъ. Указами сената отъ 11 іюля 1809 г. предписывалось лицамъ не дворянскаго (т. е. нематрикулированнаго) сословія продать принадлежащія имъ имѣнія въ шестимѣсячный (и въ видѣ исключенія въ двухлѣтній) срокъ; непроданныя въ срокъ имѣнія подлежали отобранію въ

казну. Любопытно, что въ указѣ упомянуто, что устраненіе недворянъ отъ землевладѣнія основано на обще-имперскомъ законѣ; между тѣмъ, сенату должно было быть извѣстнымъ, что этотъ законъ уже въ то время не могъ быть обязателенъ для прибалтійскихъ губерній, гдѣ въ 1797 г. обще-губернское учрежденіе—постольку, поскольку оно касалось самоуправленія—было упразднено и возстановлены всѣ прежнія выборныя учрежденія. Что возстановленіе этихъ учрежденій влекло за собою и возстановленіе прежнихъ сословныхъ законовъ, видно изъ того, что открывая ландтагъ 1797 г. генералъ-губернаторъ обнародовалъ правила о его дѣйствіи, основанныя по учрежденіи 1759 г., повторивъ, между прочимъ, и обязанность прибыть на ландтагъ всѣхъ матрикулированныхъ владѣльцевъ имѣнія и тѣмъ подтвердивъ возможность законнаго владѣнія имѣніями лицъ, не внесенныхъ въ матрикулы. Несмотря на это, указъ сената 1809 г., вышедшій, такъ сказать, заднимъ числомъ, былъ приведенъ въ дѣйствіе безъ всякихъ послабленій. Послѣднимъ этапомъ по пути развитія узко-сословнаго самоуправленія слѣдуетъ считать положеніе о ландтагахъ 1827 г., дѣйствующее съ нѣкоторыми измѣненіями и до сихъ поръ. Имъ подтверждался прежній порядокъ составленія матрикулъ, пріемъ въ дворянское сословіе путемъ баллотировки, устанавливался составъ ландтаговъ, ланратскихъ коллегій и ихъ компетенція. Одно подверглось умолчанію—отношеніе этихъ органовъ къ правительственной власти, но объ этомъ скажемъ далѣе.

Послѣ 1765 г. до конца царствованія Екатерины крестьянскій вопросъ въ краѣ вновь не поднимался, но такъ какъ произволъ и поборы помѣщиковъ продолжались и нерѣдко переходили границы возможнаго, то вскорѣ послѣ вступленія на престолъ Павла было имъ высказано пожеланіе генералъ-губернатору о выработкѣ положенія о крестьянахъ для Прибалтійскаго края, причемъ были указаны руководящія начала: 1) признаніе гражданской правоспособности крестьянъ, 2) гарантія пріобрѣтеннаго ими въ собственность имущества и 3) нормировка податей и повинностей. Эти предположенія были разсмотрѣны на ландтагѣ 1797 г. и, несмотря на присутствіе на немъ нѣкоторыхъ гуманныхъ и просвѣщенныхъ дѣятелей въ родѣ фонъ-Сиверса, дѣло впередъ туго подвигалось и вновь вопросъ о прибалтійскомъ крестьянствѣ былъ видвинутъ при Александрѣ I. Но этотъ разъ разработка крестьянскаго положенія была поручена уже не ландтагу, а особому комитету изъ 5 лицъ, изъ которыхъ только двое принадлежали къ числу мѣстныхъ дворянъ.

Новый комитетъ, подъ вліяніемъ либеральныхъ идей, къ которымъ, видимо, тогда склонялся императоръ, работалъ быстро и уже 20 февраля 1804 г. было обнародовано первое крестьянское положеніе въ Прибалтійскомъ краѣ, въ общемъ весьма раціональное. Оно въ значительной мѣрѣ слѣдовало за шведскимъ положеніемъ 1696 г., основаніемъ котораго служила ревизія 1688 г. Земля въ каждомъ имѣніи раздѣлена на мызную и крестьянскую, причемъ послѣдняя предоставлена въ исключительное пользованіе мѣстныхъ крестьянъ путемъ сдачи ея въ аренду. Присоединеніе крестьянской земли къ мызной было воспрещено. Отъ аренды участка крестьянинъ могъ быть устраненъ только въ нѣкоторыхъ, особо предусмотрѣнныхъ закономъ, случаяхъ, причемъ рѣшающимъ авторитетомъ при этихъ случаяхъ явился вновь введенный мірской судъ; установлена наслѣдственность аренды. Далѣе регулированы и крестьянскія повинности, на основаніи инструкціи къ ревизіи 1688 г. Наконецъ, въ 1811 г. послѣдовало запрещеніе продажи крестьянъ на выводъ и переселеніе ихъ въ другія губерніи.

Очевидно, что положеніе 1804 г. должно было кореннымъ образомъ измѣнить поземельный строй въ краѣ, и, во всякомъ случаѣ, къ невыгодѣ дворянства, лишавшагося неограниченной власти надъ экономической жизнью крестьянъ. По условіямъ времени, открытый протестъ противъ реформы былъ невозможенъ— и дворянство избрало, для улучшенія своего положенія, окольный путь, чему немало способствовала и перемѣна курса политики Александра I. Видя, что нѣтъ возможности сохранить за собою безграничныя права надъ личностью и имуществомъ крестьянъ, дворянство рѣшило добровольно поступиться первымъ правомъ, для того, чтобы сохранить во всей полнотѣ второе. Въ 1818 г. ландтагъ изъявилъ желаніе приступить къ полному освобожденію крестьянъ отъ крѣпостной зависимости и испрашивалъ на то соизволенія Государя. Послѣднее было получено и для составленія проекта объ освобожденіи крестьянъ была учреждена комиссія въ Ригѣ, уже совершенно другого состава, нежели предыдущій комитетъ. Она состояла изъ 4 депутатовъ отъ дворянства, 1 отъ г. Риги и 1 отъ казенной палаты; предсѣдательствовалъ въ комиссіи одинъ изъ ландратовъ. Такимъ образомъ, вопросъ объ освобожденіи былъ всецѣло предоставленъ усмотрѣнію и разрѣшенію мѣстныхъ силъ. Комиссія работала съ необычайною быстротою, и уже 6 мѣсяцевъ спустя, 26 марта 1819 г., могло быть обнародовано новое «Положеніе о крестьянахъ Лифляндской гу-

берніи», торжественно объявившее ихъ личную свободу и... передававшее всю землю вновь въ безграничное распоряженіе помѣщика. Раздѣленіе земель на мызныя и крестьянскія было уничтожено, всѣ связанныя съ нимъ послѣдствія (опредѣленіе размѣра и качества крестьянскихъ участковъ, его инвентаря и т. д.) отмѣнены, опредѣленіе повинностей съ крестьянъ предоставлено «свободному» ихъ соглашенію съ помѣщикомъ. Фактически, положеніе 1819 г. лишало крестьянъ всякой экономической свободы, которую они пріобрѣли въ 1804 г., и устанавливало полную ихъ имущественную зависимость отъ помѣщика. Почти въ то же время и на тѣхъ же основаніяхъ произошло освобожденіе крестьянъ и въ двухъ другихъ губерніяхъ края.

Такимъ образомъ, дворянское помѣстное сословіе, отчасти вслѣдствіе исторически сложившихся обстоятельствъ, отчасти въ силу попустительства государственной власти, побѣдоносно шествовало по пути всевозможныхъ пріобрѣтеній въ сферахъ землевладѣнія и самоуправленія. Оно добилось окончательнаго и полнаго сосредоточенія земельной собственности въ рукахъ ограниченнаго числа привилегированныхъ фамилій, оно укрѣпило и расширило свои имущественныя права на землю, сначала добившись полнаго признанія вотчины, какъ единственной формы землевладѣнія, а затѣмъ, поступившись хлопотливымъ правомъ на *личность* крестьянъ, тѣмъ самымъ утвердило за собою болѣе существенное въ экономическомъ отношеніи право на ихъ *имущество*. Наконецъ, оно сосредоточило почти всѣ отрасли мѣстнаго управленія въ рукахъ немногихъ лицъ, сплотившихся въ корпорацію, строго охраняемую отъ вторженія посторонннихъ элементовъ. Никогда, въ продолженіе всей прежней исторіи Прибалтійскаго края, дворянству не удавалось осуществить въ такой полнотѣ свои идеалы и никогда экономическое и политическое могущество дворянства не достигало той высоты, какъ въ періодъ 1820—1840 гг.

Печальныя послѣдствія положенія 1819 г. не замедлили сказаться вскорѣ же. Начались безпричинные отказы арендаторамъ участковъ, обработка послѣднихъ батрацкимъ трудомъ, выселеніе крестьянъ. Желаніе сохранить за собою арендуемые участки заставляло крестьянъ соглашаться на очень тягостныя условія аренды; цѣны на землю безпрерывно поднимались, а барщинныя работы, по обилію безземельныхъ, стали оцѣниваться ниже и ниже. Положеніе крестьянской массы становилось невыносимымъ—и въ 1841 г. произошелъ кризисъ, выразившійся массовыми волненіями

крестьянъ и массовымъ переселеніемъ ихъ въ другія губерніи. Произошли, конечно, правительственныя усмиренія, но, тѣмъ не менѣе, для дворянства рисовалось въ недалекомъ будущемъ печальная перспектива—остаться не только безъ арендаторовъ, но и безъ батраковъ. Это послѣднее обстоятельство и побудило какъ дворянство, такъ и правительство приняться за пересмотръ крестьянскаго положенія. Новое положеніе и было издано въ 1849 г. Оно въ значительной мѣрѣ сходно съ положеніемъ 1804 г., по вопросу о раздѣленіи земель на крестьянскія и мызныя и о правѣ распоряженія тѣми и другими, но въ смыслѣ послѣдовательности отличается отъ прежняго положенія въ невыгодную сторону. Такъ, оно сохраняетъ начало «свободнаго соглашенія» въ арендныхъ отношеніяхъ крестьянъ и помѣщиковъ по примѣру 1819 г., далѣе оно вводитъ новый институтъ «квотныхъ земель» (въ Эстляндіи—шестидольныхъ). Подъ этими землями разумѣются участки, отдѣленные отъ крестьянскихъ земель и присоединяемые къ мызнымъ для обезпеченія благоустройства мызныхъ батраковъ; квотныя земли, уравненныя съ мызными въ смыслѣ полнаго и непосредственнаго распоряженія ими помѣщика—въ то же время оставались и повинностными, т. е. приносили помѣщику выгоды какъ крестьянской, такъ и мызной земли. Вопросъ о квотныхъ земляхъ, какъ мы увидимъ далѣе, послужилъ причиною многихъ осложненій и споровъ между крестьянами и помѣщиками и не урегулированъ до сихъ поръ.

Положеніе 1849 г. можетъ считаться основаніемъ и для нынѣшняго поземельнаго строя Прибалтійскаго края. Положеніе 1860 г., вводившее крестьянское волостное самоуправленіе, такъ же, какъ и правила о выкупѣ крестьянскихъ участковъ въ собственность, изданныя въ 1869 и 1886 г.г., вводятъ лишь частичныя измѣненія существующаго аграрнаго строя, не затрагивая его коренныхъ основъ и подтверждая начало свободнаго соглашенія при оцѣнкѣ крестьянскихъ участковъ какъ при выкупѣ ихъ, такъ и при сдачѣ въ аренду. Нѣкоторый контроль въ этомъ отношеніи введенъ лишь въ 1889 г., съ учрежденіемъ комиссаровъ по крестьянскимъ дѣламъ, на обязанности которыхъ лежитъ повѣрка и утвержденіе купчихъ и арендныхъ контрактовъ на крестьянскіе участки со стороны ихъ законности (но не по существу сдѣлки). Но особо серьезнаго значенія этому контролю придавать нельзя, такъ какъ положеніе 1860 г., составленное при ближайшемъ содѣйствіи и участіи незабвеннаго защитника помѣщичьихъ интере-

совъ, генералъ-губернатора князя Суворова—лучше всего характеризуется слѣдующими словами знатока мѣстныхъ отношеній и одного изъ немногихъ просвѣщенныхъ русскихъ дѣятелей въ Прибалтійскомъ краѣ Ю. Самарина: «Если бы предположенія балтійскаго дворянства по устройству быта крестьянъ восходили на Высочайшее утвержденіе по всестороннемъ ихъ обсужденіи, съ необходимыми къ нимъ комментаріями, безъ которыхъ нѣтъ никакой возможности понять ихъ, наконецъ, съ разъясненіемъ всего того, что въ нихъ не прописывалось, но подразумѣвалось на мѣстахъ и читалось посвященными въ дѣло промежъ печатныхъ строкъ,—то рука, обезсмертившая себя подписаніемъ положенія 19 февраля 1861 г., изорвала бы въ клочки Лифляндское положеніе 1860 г., Эзельское 1861 г., Эстляндское 1856 г. и 1866 г. и Курляндское 1863 г.».

Права дворянства по самоуправленію и нынѣ опредѣляются положеніемъ о ландтагахъ 1827 г. Эти права лишь подверглись довольно значительному сокращенію въ смыслѣ объема дѣлъ, подлежавшихъ вѣдѣнію дворянскихъ учрежденій. Именно, произведенная въ 1882—85 г.г. въ Прибалтійскомъ краѣ ревизія сенатора Манассеина, раскрывшая совершенно устарѣлый строй почти всѣхъ мѣстныхъ учрежденій, ведущій свое происхожденіе еще съ шведскихъ временъ, послужила основаніемъ для изъятія изъ вѣдѣнія органовъ самоуправленія дѣлъ судебныхъ, административно-полицейскихъ и по народному образованію. Судебныя и полицейскія учрежденія сформированы, съ нѣкоторыми измѣненіями, по обще-имперскому образцу, а для завѣдыванія дѣломъ начальнаго и низшаго образованія учреждены правительственныя инспекціи и дирекціи народныхъ училищъ. Одновременно введено обязательное преподаваніе на русскомъ языкѣ въ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ и усиленъ правительственный надзоръ за ними. Наконецъ, изъяты изъ вѣдѣнія дворянскихъ учрежденій и надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ и взаимоотношенія арендаторовъ съ помѣщиками. Всѣ эти реформы проведены въ періодъ времени съ 1885—1889 г.г. и съ тѣхъ поръ существенныхъ измѣненій въ мѣстномъ управленіи не было. Намѣченныя Манассеинымъ земская реформа, такъ же какъ вопросъ объ упорядоченіи земельныхъ отношеній, надѣленіе безземельныхъ крестьянъ землею, пересмотръ положенія о повинностяхъ и, наконецъ, упорядоченіе церковно-приходскихъ дѣлъ, не получили осуществленія и понынѣ, и всѣ перечисленные вопросы мѣстной жизни сохраняютъ прежнюю остроту.

## II.

Обращаясь къ положенію помѣстнаго прибалтійскаго сословія въ настоящее время, я прежде всего долженъ привести нѣсколько цифровыхъ данныхъ, характеризующихъ составъ населенія края и его землепользованіе. Повторяю, я буду иллюстрировать свои положенія, главнымъ образомъ, данными по Лифляндской губерніи. Населеніе Лифляндіи, по переписи 1897 г., равно было 1.300.640 душъ обоего пола; изъ общаго числа жителей нѣмцы составляли 7,57%, русскіе 5,24%, латыши 43,4%, эстонцы 39,91% и прочіе 3,88%. Но слѣдуетъ замѣтить, что какъ нѣмцы, такъ и русскіе, а равно и представители мелкихъ національныхъ группъ (евреи, литовцы, поляки и т. д.) живутъ, главнымъ образомъ, въ городахъ, и если взять исключительно сельское населеніе, то нѣмцевъ получится не болѣе 1,78%; вся остальная масса принадлежитъ къ эстонцамъ въ сѣверныхъ 5 уѣздахъ губерніи и къ латышамъ—въ 4 южныхъ. Въ уѣздахъ дворяне личные и потомственные составляютъ всего 0,3% населенія; духовенство—0,14%; купцы, почетные граждане и мѣщане 2,71%; крестьяне 96,58% и прочіе 0,27%. Вся площадь Лифляндіи (съ островомъ Эзелемъ) равна, приблизительно 3.800 тыс. десятинъ земли. Изъ этого количества 3.154 тыс. дес. входятъ въ составъ 729 дворянскихъ вотчинъ, 536,5 тыс. дес. принадлежатъ къ 95 казеннымъ имѣніямъ, 54 тыс. дес. принадлежатъ городамъ и другимъ учрежденіямъ и 49,67 тыс. дес. составляютъ пастораты—собственность лютеранскихъ приходовъ. Изъ 729 дворянскихъ вотчинъ въ 1900 г. матрикулированнымъ дворянамъ принадлежало 618, т. е. $^6/_7$ общаго числа. Если же принять средній размѣръ имѣнія (всѣхъ рязрядовъ земель) равнымъ 4326 дес., то окажется, что средняя по губерніи величина имѣній, принадлежащихъ крестьянамъ, будетъ равна лишь 491 дес., а разночинцамъ—въ 1048 дес.; дворяне же обладаютъ въ среднемъ, имѣніемъ почти въ 5 тыс. дес. земли; иначе, 96,5% всей площади частныхъ имѣній принадлежитъ матрикулированному дворянству. Событія послѣднихъ лѣтъ, въ частности движеніе 1905—6 г.г. и послѣдовавшая за ними покупка имѣній крестьянскимъ поземельнымъ банкомъ весьма незначительно измѣнили эти цифры.

Все пространство земли, входящей въ составъ дворянскихъ вотчинъ (такъ какъ казенныя и другія имѣнія для насъ въ данномъ случаѣ не интересны), раздѣляется на земли: мызныя, т. е. состоящія въ

непосредственномъ и полномъ владѣніи помѣщика, пространствомъ 1.664.315 дес., крестьянскія, которыя могутъ быть эксплоатируемы лишь путемъ отдачи ихъ въ аренду крестьянамъ, пространствомъ въ 1.233.344 дес., и квотныя, о которыхъ я упоминалъ уже ранѣе, всего 256.318 дес. Изъ крестьянскихъ земель продано въ собственность къ 1 января 1905 г. свыше 83% участковъ; изъ мызной земли продано къ тому же сроку 1955 усадьбъ въ 67.027 дес., а изъ квотныхъ—1628 усадьбъ въ 71.506 дес. Ранѣе всѣ подати и повинности уплачивались лишь съ крестьянскихъ и квотныхъ земель, по закону же 22 мая 1880 г. государственный поземельный налогъ и земскій сборъ распространенъ также на земли мызныя, и различіе между землями податными и не податными уничтожено.

Какъ мы уже упоминали, структура поземельнаго устройства и раздѣленіе земель на разряды установлены крестьянскимъ положеніемъ 1849 г. (въ Эстляндіи положеніемъ 1856 г.), причемъ тогда же возникъ первоначально и институтъ квотныхъ земель. Ранѣе, при существованіи барщинныхъ отношеній, батраки-рабочіе получали отъ хозяина, въ видѣ вознагражденія, извѣстнаго размѣра земельные участки. Этотъ способъ вознагражденія батраковъ остался въ силѣ и по отмѣнѣ крѣпостного права (въ 1819 г.), съ тѣмъ только отличіемъ, что онъ могъ быть примѣняемъ въ смыслѣ увеличенія или уменьшенія въ силу свободнаго соглашенія хозяевъ и батраковъ. Но вскорѣ явилась опасность, что владѣльцы имѣній пожелаютъ сами воспользоваться всецѣло предоставленною въ ихъ пользованіе землею и уничтожатъ батрацкіе участки; въ видахъ обезпеченія батраковъ землею и была, по положенію 1849 г., разрѣшена прирѣзка извѣстной части крестьянской земли къ мызнымъ землямъ, подъ именемъ квоты. Впослѣдствіи правительство неоднократно выражало свой взглядъ на вышеизложенное назначеніе квотныхъ земель. Такъ, уже въ 1860 г. Государственный Совѣтъ обращалъ вниманіе Лифляндскаго дворянства на то, чтобы ту часть земли, которая прирѣзана отъ крестьянской къ мызной, употребить въ теченіе 5 лѣтъ для обезпеченія, по возможности, всѣхъ вообще работниковъ въ помѣщичьихъ имѣніяхъ. Далѣе, именнымъ указомъ сенату отъ 18 февраля 1893 г. было признано своевременнымъ приступить къ окончательному разрѣшенію вопроса о земляхъ, отдѣленныхъ отъ крестьянской земли подъ именемъ квоты (или шестой доли въ Эстляндіи), причемъ министру внутреннихъ дѣлъ повелѣно войти съ представленіемъ объ обращеніи этихъ земель къ законному ихъ

назначенію. Этотъ указъ явился слѣдствіемъ ревизіи сенатора Манассеина, который получилъ массу жалобъ отъ отдѣльныхъ крестьянъ и отъ цѣлыхъ волостей о неправильномъ захватѣ помѣщиками крестьянской земли и объ уклоненіи ихъ отъ уплаты общественныхъ податей за квотныя земли. Въ виду этого, Манассеинымъ былъ произведенъ въ трехъ уѣздахъ Лифляндской губерніи рядъ изслѣдованій по данному вопросу, по окончаніи которыхъ онъ пришелъ къ заключенію, что при выдѣленіи квоты и отграниченіи мызной земли отъ повинностной помѣщики допустили много злоупотребленій, заключавшихся въ присоединеніи къ мызной большаго количества крестьянской земли, чѣмъ полагалось по закону, и въ уклоненіи отъ уплаты земскихъ и общественныхъ податей, падающихъ на присоединенную крестьянскую землю. Въ своемъ отчетѣ Манассеинъ приводитъ примѣръ имѣнія, въ которомъ крестьянская земля уменьшилась на 10000 дес., изъ коихъ не менѣе 6000 дес. присоединено незаконно къ мызной землѣ. Въ другомъ имѣніи, сверхъ квоты, присоединено къ мызной землѣ безъ всякаго законнаго основанія свыше 200 дес. крестьянской земли и т. д. Прямымъ послѣдствіемъ таковыхъ злоупотребленій было уменьшеніе числа крестьянскихъ хозяйствъ и превращеніе части крестьянъ-хозяевъ въ безземельныхъ. Не могу не привести здѣсь словъ сенатора Манассеина о томъ, что, незаконное сокращеніе крестьянской земли является одною изъ главныхъ причинъ, вызывающихъ въ крестьянахъ недовольство и глухое раздраженіе противъ помѣщиковъ, въ связи со многими другими неблагопріятными для крестьянскаго землевладѣнія условіями можетъ вызвать въ будущемъ вовсе нежелательныя и трудно поправимыя послѣдствія. Тѣмъ не менѣе, вопросъ этотъ и понынѣ остается неразрѣшеннымъ. Мѣстное дворянство не только отрицаетъ указанное назначеніе квотныхъ земель, но стремится доказать, что эти земли предоставлены ему въ полное неограниченное распоряженіе и, сообразно съ этимъ, и дѣйствительно, пользуется ими всецѣло такъ же, какъ и землями мызными. При огромной массѣ безземельныхъ въ Лифляндіи, составляющихъ по отдѣльнымъ мѣстностямъ до 90% всего крестьянскаго населенія, скорѣйшее обращеніе квотной земли къ надѣленію безземельныхъ, если бы и не обезпечило всей массы послѣднихъ землею, тѣмъ не менѣе до нѣкоторой степени уменьшило бы численность сельскаго пролетаріата. О разрѣшеніи вопроса о квотныхъ земляхъ 60 членами Государственной Думы внесено 28 мая 1913 г. законодательное предположеніе.

*

Какъ мы старались доказать, въ первой части доклада, крупное землевладѣніе историческимъ путемъ болѣе и болѣе концентрировалось въ рукахъ немногихъ привилегированныхъ лицъ, старательно оберегавшихъ эту сферу отъ вторженія постороннихъ элементовъ. Несмотря на измѣнившіяся условія политической и экономической жизни, и теперь можно констатировать этотъ строго-аристократическій строй землевладѣнія въ краѣ. Такъ, въ Лифляндіи, 618 имѣній, находящихся въ рукахъ матрикулированныхъ дворянъ, принадлежатъ представителямъ 162 фамилій, изъ послѣднихъ 66 владѣютъ по 1 имѣнію каждая, 64—отъ 2 до 5 имѣній каждая, 19—отъ 6 до 10 имѣній, всего 149 фамилій являются обладателями 407 имѣній, т. е. $^2/_3$ общаго числа; остальная треть, 211 имѣній, находится въ рукахъ 13 фамилій; во владѣніи бароновъ Вольфъ, напр., числится 36 имѣній, площадью въ 280.000 земли, что составляетъ около 8% всей земельной площади Лифляндіи. Такое сосредоточеніе земельной собственности въ рукахъ немногихъ, совершенно неизвѣстное въ прочихъ мѣстностяхъ Россіи, имѣетъ всѣ данныя къ дальнѣйшему существованію и даже развитію, чему содѣйствуетъ и спеціальное мѣстное законодательство, устанавливающее недробимость дворянскихъ вотчинъ и минимальные ихъ размѣры. Такъ, согласно ст. 602 т. III мѣстныхъ узаконеній, въ Лифляндіи пространство дворянской вотчины не можетъ быть менѣе 900 лифштелей (300 десятинъ), причемъ въ это количество не входятъ болота, воды и другія неудобныя мѣста. Помимо того, требуется, чтобы въ общемъ пространствѣ земли было не менѣе 100 десятинъ пахоты. Въ Эстляндіи, по ст. 601 т. III мѣстныхъ узаконеній, дворянская вотчина должна заключать въ себѣ, по крайней мѣрѣ, 150 дес. пашни (мызной) и соразмѣрное количество луговой и пастбищной земли. Принимая въ соображеніе развитіе скотоводства и молочнаго хозяйства въ Прибалтійскомъ краѣ, а также весьма значительное количество частныхъ лѣсовъ, слѣдуетъ придти къ выводу, что въ огромномъ большинствѣ имѣній пашня составитъ безусловно меньше, чѣмъ $^1/_3$ удобной земли; такимъ образомъ, фактически, средній наименьшій размѣръ имѣній опредѣлится уже не въ 300, а приблизительно въ 500—600 дес. мызной земли, вмѣстѣ же съ крестьянской и квотной землей дойдетъ до 1000 дес.

Оберегая такимъ образомъ мѣстное землевладѣніе отъ измельчанія, законъ устанавливаетъ и другую гарантію цѣлости имѣнія и вмѣстѣ съ тѣмъ сохраненія его на вѣчныя времена во владѣніи одного и того же рода. Это достигается институтомъ фидеикомиссовъ.

Подъ именемъ послѣднихъ, по ст. 2317 т. III мѣстныхъ узаконеній, разумѣется завѣщательное распоряженіе, возлагающее на прямого наслѣдника обязанность выдать все вообще наслѣдство, или часть его, кому-нибудь другому. По ст. 2525, родовой фидеикомиссъ въ дворянскомъ имѣніи устанавливается не иначе, какъ особымъ учредительнымъ актомъ, въ силу котораго съ одной стороны запрещается отчуждать это имѣніе или обременять его долгами, а съ другой *для сохраненія почетности рода*, въ пользу котораго фидеикомиссъ установленъ, опредѣляется преемственно, на вѣчныя времена, сохраненіе имѣній въ этомъ родѣ. По ст. 2527, учреждать фидеикомиссъ дозволяется всякому дворянину, владѣющему собственнымъ имѣніемъ; лишь въ Курляндіи, по ст. 2533, требуется при этомъ согласіе всѣхъ родонаслѣдственныхъ участниковъ. Какъ изъ изложеннаго видно, институтъ фидеикомиссовъ имѣетъ весьма много общаго съ майоратами—отличаясь отъ послѣднихъ въ выгодную сторону тѣмъ, что первороженіе не предопредѣляетъ обязательности перехода по наслѣдству имѣнія. Майораты, введенные въ Россіи при Петрѣ, но совершенно чуждые русскому правосознанію и историческому строю, весьма недолго просуществовали и отнюдь не воспрепятствовали тому процессу демократизаціи земельной собственности, который наблюдается въ Россіи уже со времени освобожденія крестьянъ, и приняли грандіозные размѣры за послѣднее десятилѣтіе. но въ Прибалтійскомъ краѣ дворянство, строго оберегающее свою корпоративную обособленность и издавна оцѣнившее политическую важность сосредоточенія земельной собственности въ рукахъ сословія, использовало институтъ фидеикомиссовъ въ широкой мѣрѣ и надолго закрѣпило съ его помощью политическую и экономическую мощь въ своихъ рукахъ.

Тотъ же мѣстный законъ устанавливаетъ для дворянскихъ вотчинъ рядъ преимуществъ и привилегій, имѣющихъ весьма большое экономическое значеніе и въ такой полнотѣ едва ли гдѣлибо въ иныхъ мѣстностяхъ сохранившихся. Ст. 883 т. III мѣстныхъ узаконеній гласитъ, что собственнику дворянской вотчины (независимо отъ его званія) принадлежитъ: 1) право винокуренія, пивоваренія и продажи хлѣбнаго вина, пива и съѣстныхъ припасовъ, а также право заводить и содержать мельницы, корчмы и шинки; 2) право вотчинной полиціи въ предѣлахъ имѣнія; 3) право учреждать въ предѣлахъ имѣнія мѣстечки и открывать въ установленномъ порядкѣ рынки и ярмарки. Всѣ эти права не могутъ быть переносимы на продаваемые изъ состава имѣнія отдѣльные участки.

Далѣе, ст. 892 присоединяетъ къ перечисленнымъ правамъ собственниковъ дворянской вотчины еще право рыбной ловли, охоты и вообще звѣриной ловли на земляхъ, въ лѣсахъ и водахъ имѣнія. Помимо того, ст. 204 пол. о кр. Эстляндской губерніи и ст. 42 пол. о кр. Лифляндской губерніи предусматриваютъ права вотчинника на экспропріацію участковъ крестьянской земли, входящихъ ранѣе въ составъ его имѣнія для проведенія каналовъ и рвовъ оросительныхъ и осушительныхъ, для устройства колодцевъ, водоемовъ, новыхъ дорогъ и, наконецъ, для вырытія ямъ для добыванія грунта на поправку дорогъ.

Всѣ эти привилегіи, которыхъ безусловно лишены всѣ другія категоріи землевладѣльцевъ, имѣютъ чрезвычайно важное значеніе и не только въ экономическомъ смыслѣ. Достаточно подчеркнуть хотя бы право на учрежденіе мѣстечекъ, создающее монопольныя цѣны на землю въ этихъ мѣстечкахъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, предопредѣляющее самое разселеніе и занятія жителей на территоріи края. А право охоты, дающее основаніе для наложенія уголовныхъ каръ на крестьянина, застрѣлившаго зайца въ собственномъ фруктовомъ саду? А воспрещеніе строить фабрики и заводы на крестьянской землѣ, дѣлающее невозможными какое бы то ни было развитіе промышленности внѣ района мызныхъ земель, тормозящее всякую иниціативу жителей, всякій экономическій подъемъ края?

Нечего говорить, что матеріальныя выгоды отъ привилегій громадны. Достаточно указать, что даже послѣ введенія монопольной казенной продажи вина и послѣдовавшаго сокращенія числа корчемъ въ рѣдкомъ имѣніи въ краѣ нѣтъ корчмы; безъ всякаго труда со стороны собственника, почти безъ малѣйшихъ тратъ для него эти корчмы приносятъ очень солидный доходъ, простирающійся въ наиболѣе бойкихъ пунктахъ до 5—6 тысячъ рублей въ годъ и всегда составляющій нѣсколько сотенъ, и это при воспрещеніи торговать въ корчмахъ водкой. Право же вотчинниковъ на исключительную продажу спирта и водочныхъ издѣлій было выкуплено казною отъ помѣщиковъ за 10 милл. рублей, при чемъ и этою сдѣлкою не былъ отмѣненъ соотвѣтствующій пунктъ ст. 883, а только выкуплено осуществленіе привилегій казною; ограниченіе же, устанавливаемое въ смыслѣ продажи крѣпкихъ напитковъ на крестьянскихъ земляхъ, осталось попрежнему въ силѣ.

Всѣ перечисленныя привиллегіи настолько устарѣли и настолько противорѣчатъ самымъ примитивнымъ началамъ права и справедливости, что уже въ совѣщаніи при Прибалтійскомъ генералъ-гу-

бернаторѣ, созванномъ въ 1906 г. для выработки реформъ въ краѣ возникалъ вопросъ объ ихъ отмѣнѣ. Однако никакихъ реальныхъ результатовъ отъ этого до сихъ поръ не произошло, равно какъ и отъ внесеннаго 60 членами третьей Государственной Думы 10 Мая 1911 г. законодательнаго предположенія «объ отмѣнѣ привиллегій дворянскихъ вотчинъ въ Прибалтійскомъ краѣ», даже не подвергшагося разсмотрѣнію въ комиссіяхъ.

Хотя, какъ уже сказано, съ 1880 г. и уничтожено различіе между мызными и повинностными землями въ смыслѣ податного обложенія, земли эти до сихъ поръ рѣзко различаются между собою въ отношеніи отбыванія владѣльцами ихъ разнаго рода земскихъ повинностей. Въ Прибалтійскомъ краѣ, а въ особенности въ губерніяхъ Курляндской и Лифляндской повинности эти всею своею тяжестью ложатся, главнымъ образомъ, на мелкихъ землевладѣльцевъ, именно на крестьянъ, крупные же собственники или совсѣмъ освобождены отъ нихъ или несутъ ихъ въ незначительной сравнительно мѣрѣ. Самою тяжкою и самою несправедливою изъ повинностей является, несомнѣнно, для крестьянъ, повинность дорожная. Она нормируется въ Курляндской губерніи утвержденною 4 Апрѣля 1870 г. Прибалтійскимъ генералъ-губернаторомъ «инструкціею для починки и ревизіи дорогъ», а въ Лифляндской—такою же инструкціею, утвержденною въ 1859 г., и ст. 1004 т. III мѣстныхъ узаконеній. Распредѣляя дорожную повинность между крестьянами и помѣщиками, какъ законъ, такъ и инструкціи къ обязанности первыхъ относятъ производство всѣхъ безъ исключенія работъ натурою, а къ обязанности послѣднихъ—отпускъ необходимыхъ для устройства и исправленія дорогъ матеріаловъ и, кромѣ того, покрытіе денежныхъ расходовъ на уплату ремесленникамъ. Въ то время, когда составлялись инструкціи, трудъ стоилъ несравненно дешевле, почему до нѣкоторой степени можно было говорить объ уравнительности подобнаго распредѣленія повинностной тяжести. Но съ теченіемъ времени задѣльная плата быстро возвышалась и вмѣстѣ съ тѣмъ въ уѣздахъ появлялись многоразличныя категоріи лицъ, ранѣе отсутствовавшихъ, но которыя нынѣ пользуются дорогами никакъ не менѣе, чѣмъ крестьяне-землевладѣльцы; таковы содержатели извозныхъ промысловъ, разныхъ торгово-промышленныхъ предпріятій, фабрикъ, заводовъ, механическихъ приспособленій передвиженія и т. п. Всѣ эти лица совершенно избавлены отъ несенія дорожной повинности, но, благодаря частому пользованію дорогами, дѣлаютъ необходимымъ ихъ постоянное исправленіе; наконецъ, общее увели-

ченіе населенія и развитіе хозяйственной жизни влечетъ за собою постоянное развитіе дорожной сѣти, которая составляетъ нынѣ для Курляндской губерніи до 7000 верстъ, а для Лифляндской—около 11.000. Принимая во вниманіе, что на каждую сажень дороги требуется отъ 2 до 3 возовъ гравія, котораго залежи отводятся помѣщиками зачастую въ весьма отдаленныхъ отъ ремонтируемыхъ участковъ мѣстахъ и вывозъ котораго, производящійся ежегодно, требуетъ поэтому громадныхъ затратъ времени и труда, а что лѣсной матеріалъ на мосты, верстовые столбы и т. п. требуется сравнительно рѣдко, можно безошибочно утверждать, что даже при минимальной оцѣнкѣ крестьянскаго труда и наивысшей помѣщичьихъ матеріаловъ доля участія крупныхъ землевладѣльцевъ въ исполненіи дорожной повинности является совершенно ничтожной. Это и подтверждается цифрами. Для примѣра приведу данныя по 2 волостямъ.

Въ Нидербартовской волости Курляндской губерніи дорожная повинность распредѣлена между 336 крестьянскими участками, площадью въ 9.395 дес. и тремя имѣніями, площадью въ 12.167 дес. На обязанности этихъ участковъ и имѣній лежитъ содержаніе въ исправномъ видѣ 30.113 погонныхъ саженей дорогъ, причемъ отведенное въ волость мѣсто съ залежами гравія расположено въ среднемъ около 18 верстъ отъ дорожныхъ участковъ. Крестьяне должны: подвозить гравій, разстилать его, очищать придорожныя канавы, очищать дороги отъ снѣга, чинить и строить мосты, устанавливать и убирать паромы, ремонтировать ихъ и обрабатывать лѣсной матеріалъ. По разсчету, что 1 рабочій съ 2 лошадьми зарабатываетъ въ день по 3 руб., выходитъ, что исполненіе всѣхъ перечисленныхъ работъ обходится крестьянамъ волости въ 137.841 р. 50 к. въ годъ, или въ 14 р. 65 к. съ десятины земли. Имѣнія должны предоставлять гравій и лѣсной матеріалъ и платить мастеровому; эти расходы равны 990 руб., что составитъ 7,8 коп. съ десятины. Иначе, доля расходовъ крестьянъ и помѣщиковъ въ волости выразится въ отношеніи 193 : 1.

Въ Лемзальской волости Лифляндской губерніи въ несеніи дорожной повинности участвуютъ 94 усадьбы въ 5.845 дес. и 1 имѣніе въ 9.187 дес. Переведенныя на деньги работы составятъ для крестьянъ 12.477 руб., или 2 р. 13 коп. съ десятины; стоимость же матеріаловъ составитъ 143 р. 20 к., т. е. 1,56 к. на десятину. Слѣдовательно, отношеніе долей участія въ несеніи дорожной повинности крестьянами и крупными собственниками выразится въ цифрахъ 136 : 1.

На крайнюю неуравнительность для населенія этой повинности еще въ 1883 г. обратилъ вниманіе Манассеинъ при сенаторской ревизіи Прибалтійскаго края. Въ своемъ отчетѣ онъ констатируетъ, что одною изъ главныхъ причинъ неустройства края является «неуравнительное распредѣленіе повинностей между дворянствомъ и крестьянствомъ, такъ какъ вся тяжесть этихъ повинностей лежитъ тоже исключительно на крестьянахъ, и лишь въ незначительной части на помѣщикахъ, что ставитъ крестьянское землевладѣніе въ весьма невыгодныя условія». Но, несмотря на авторитетный отзывъ ревизующаго сенатора, вопросъ этотъ нерегулированъ и до сихъ поръ, черезъ 30 лѣтъ, хотя онъ и обсуждался въ совѣщаніи при прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ въ 1906 г. О проектѣ реформы земскихъ и, въ частности, дорожной повинности, составленномъ въ этомъ совѣщаніи, нѣтъ никакихъ извѣстій, что и побудило 102 члена Государственной Думы внести соотвѣтствующее законодательное предположеніе 28 мая 1913 г.; нынѣ оно разсматривается въ комиссіи, но разработкою еще не закончено.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ сферѣ землевладѣнія и связанныхъ съ нимъ правоотношеній, прибалтійское дворянство до послѣдняго времени почти всецѣло сохранило свою силу и значеніе. Мало того, участвуя ближайшимъ образомъ въ составленіи положеній о крестьянахъ 1804, 1819, 1849 и 1860 г.г. (въ Лифляндіи) оно и на будущее время гарантировало себѣ политическое значеніе въ краѣ; съ его участія послѣдовательно и планомѣрно развивался въ краѣ типъ подворнаго, довольно крупнаго крестьянскаго землевладѣнія (средній размѣръ крестьянскаго участка въ Лифляндіи составляетъ около 36 дес. земли) и, въ силу недробимости участковъ и ограниченнаго ихъ поэтому числа, создавался классъ среднихъ земельныхъ собственниковъ, классъ обезпеченный матеріально, до нѣкоторой степени допущенный къ участію въ мѣстномъ управленіи—волостномъ и приходскомъ—и представляющій собою элементъ болѣе или менѣе консервативный, интересамъ котораго коренное измѣненіе аграрнаго строя можетъ лишь вредить. Но таковыхъ счастливцевъ мало—во всей Лифляндской губерніи считается около 51.500 крестьянскихъ владѣній и, такимъ образомъ, лишь 250—300 тыс. человѣкъ крестьянскаго сословія должно считаться экономически сильными, въ измѣненіи аграрныхъ порядковъ незаинтересованными и въ этомъ смыслѣ и на будущее время болѣе или менѣе солидарными съ крупными землевладѣльцами. Въ аграрномъ смыслѣ эти послѣдніе, такимъ образомъ, пріобрѣли себѣ союз-

никовъ или, по крайней мѣрѣ, обезпечили себѣ отсутствіе экономическаго антагонизма. Но вся остальная масса крестьянскаго населенія, свыше 800 тыс. человѣкъ, является пролетаріатомъ въ полномъ смыслѣ слова и при нынѣшнемъ порядкѣ даже въ отдаленномъ будущемъ не можетъ и мечтать о сколько-нибудь прочномъ хозяйственномъ устройствѣ. Это—кадры, посредствомъ которыхъ помѣстное дворянство предполагало себѣ навсегда обезпечить достаточное число подневольныхъ работниковъ въ своихъ имѣніяхъ, душою и тѣломъ зависимыхъ отъ хозяевъ, и этотъ контингентъ, въ силу естественнаго прироста населенія, долженъ былъ постоянно увеличиваться и доставлять новыхъ и новыхъ батраковъ для дворянскихъ имѣній при расширеніи въ нихъ культуры. Такъ оно до послѣдняго времени и было. Но ненормальность аграрнаго строя, при которомъ на одного земельнаго собственника приходится три или четыре бездомныхъ голяка, должна была въ концѣ концовъ сказаться. И это сказалось въ силѣ и напряженности движенія 1905—1906 г.г., которое, будучи вызвано иными, не мѣстными, а обще-русскими причинами, въ сильной степени характеризовалось единодушнымъ недовольствомъ крестьянской массы существующимъ аграрнымъ строемъ и связанными съ нимъ правоотношеніями. Нынѣ край по внѣшности успокоился, движеніе подавлено, но что причина его не устранена—на то указываютъ развившаяся до крайнихъ предѣловъ за послѣдніе годы эмиграція крестьянъ въ другія страны, переселеніе ихъ въ другія губерніи и, наконецъ, бѣгство изъ деревни въ города, выросшіе за послѣдніе годы неимовѣрно. Деревня пустуетъ, она обезлюдила—и самому дворянству, какъ помѣстному сословію, приходится серьезно считаться съ недостаткомъ батраковъ, а слѣдовательно и съ сильнымъ возрастаніемъ цѣнъ на рабочія руки. Необходимость коренныхъ реформъ, направленныхъ къ возможно широкому надѣленію безземельныхъ, но привязанныхъ къ сельскому хозяйству своимъ бытомъ крестьянъ землею, пересмотръ правилъ объ арендѣ крестьянскихъ участковъ, а также разрѣшеніе связанныхъ съ этимъ вопросомъ—о квотныхъ земляхъ, объ уничтоженіи привилегій дворянскихъ вотчинъ, о болѣе правильномъ распредѣленіи податной и повинностной тягости—стоитъ во всей своей силѣ, и эта настоятельность сознается всѣми, сколько-нибудь внимательно слѣдившими за эволюціею мѣстныхъ отношеній. Эта настоятельность сознана была, какъ мы видѣли, и правительствомъ—на нее указывалъ и сенаторъ Манассеинъ, она же вызвала образованіе особаго совѣщанія при

прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ въ 1906—1907 г.г., въ которомъ разрабатывались если не всѣ, то многія изъ насущныхъ мѣстныхъ реформъ. Но труды этого совѣщанія остались до сихъ поръ безъ всякихъ послѣдствій. Отчасти это объясняется непримиримымъ антагонизмомъ взглядовъ между представителями дворянства и крестьянъ въ совѣщаніи по такимъ вопросамъ, какъ вопросъ о квотной землѣ; отчасти и, можетъ быть, главнымъ образомъ, это зависитъ отъ нынѣшняго общаго курса политики правительства, менѣе чѣмъ когда-либо, склоннаго въ проведеніи коренныхъ реформъ въ какой бы то ни было области. Скажу лишь, что земельный вопросъ стоитъ въ Прибалтійскомъ краѣ во всей своей широтѣ неразрѣшеннымъ до сихъ поръ, и лишь слишкомъ наивные оптимисты могутъ мечтать о разрѣшеніи его, при текущихъ условіяхъ, въ ближайшемъ будущемъ.

Почти такъ же обстоитъ дѣло съ мѣстнымъ самоуправленіемъ въ Прибалтійскомъ краѣ, которое, какъ мы старались показать, является вторымъ факторомъ политической силы помѣстнаго сословія. До настоящаго времени въ этой сферѣ дѣйствуетъ, какъ органическій законъ, положеніе о ландтагахъ 1827 г., съ тѣми измѣненіями, которыя въ него внесли судебная, крестьянская и полицейская реформы 80-хъ годовъ. Это положеніе вошло въ составъ II тома свода мѣстныхъ узаконеній, обнимающаго законы о состояніяхъ въ губерніяхъ Прибалтійскихъ и о сословныхъ и мѣстныхъ учрежденіяхъ. Съ первыхъ же статей этого тома мы видимъ рядъ узаконеній, поддерживающихъ, ограждающихъ сословную замкнутость дворянства. Такъ, ст. 7 гласитъ, что «дворянство, сверхъ общаго различія между дворянами потомственными и личными, раздѣляется на коренное, записанное въ матрикулы, и не записанное». Ст. 18 устанавливаетъ обязательность $^3/_4$ положительныхъ голосовъ при пріемѣ въ матрикулъ, независимо отъ представленія баллотирующимся документальныхъ доказательствъ своего дворянскаго происхожденія. Указывая на ландтагъ, какъ на высшій органъ мѣстнаго управленія, законъ въ ст. 63 устанавливаетъ, что помимо обязанныхъ подъ угрозою штрафа являться въ ландтагъ матрикулированныхъ дворянъ, владѣющихъ помѣстьями въ Лифляндіи могутъ участвовать также записанные въ матрикулѣ дворяне, не владѣющіе въ Лифляндіи ни наслѣдственными, ни купленными вотчинами и арендами, и, наконецъ, владѣющіе помѣстями дворяне, не записанные въ матрикулъ, а также лица прочихъ сословій. Однако относительно послѣднихъ двухъ категорій ст. 100 указываетъ,

что они, не участвуя въ выборахъ и другихъ постановленіяхъ ландтага, имѣютъ право голоса токмо въ совѣщаніи по дворянскимъ складкамъ, т. е. лишены какого бы то ни было вліянія въ дѣятельности ландтага. Что же представляетъ собою эта дѣятельность? Отвѣтъ на этотъ вопросъ дается ст. 83 того же тома оказывается, что предметомъ сужденія въ ландтагѣ можетъ быть «все, что касается правъ, пользы и учрежденія дворянскихъ обществъ или блага сего края». Очевидно, что такого рода указаніе можетъ и должно дать неограниченный просторъ дѣятельности ландтага въ какой бы то ни было сферѣ мѣстныхъ отношеній и мѣстной жизни. Нѣкоторое ограниченіе этой дѣятельности мы видимъ лишь въ ст. 85, но какое? Здѣсь законъ изъемлетъ изъ совѣщанія въ ландтагѣ дѣла судныя, т. е. дѣла, по самому свойству своему подлежащія вѣдѣнію спеціальныхъ судебныхъ учрежденій, а далѣе складки по гакамъ не на общественныя дѣла и потребности и предположенія о нарушеніи правъ какого-либо частнаго лица въ пользу дворянскаго общества, т. е. дѣянія явно противозаконныя. Вотъ и всѣ исключенія. Замѣчу, что ст. 227 устанавливаетъ аналогичную компетенцію ландтага въ Эстляндіи, но тамъ отсутствуютъ даже и тѣ ограниченія дѣятельности, которыя предусмотрѣны ст. 85. Какъ мы видимъ, компетенція ландтаговъ—безграничная; я бы могъ сказать, что она шире компетенціи многихъ парламентовъ, въ томъ числѣ и нашей Государственной Думы, изъ вѣдѣнія которой являются изъятыми многіе предметы управленія—напр., дѣла православной церкви, подлежащія вѣдѣнію Св. Синода, дѣла благотворительныя и частью просвѣтительныя, поскольку они являются включенными въ предметъ вѣдѣнія собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, вѣдомства Императрицы Маріи, и т. д.

Положимъ, во всѣхъ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства и управленія ландтагъ имѣетъ право лишь совѣщательнаго голоса, и тѣ рѣшенія его, которыя относятся къ общимъ дѣламъ края, согласно ст. 122, представляются на утвержденіе правительства (дѣла, касающіяся внутреннихъ или хозяйственныхъ отношеній дворянскаго общества, сообщаются правительственнымъ учрежденіямъ лишь для свѣдѣнія), но нельзя забывать, что мѣстныя отношенія и законы настолько своеобразны и отличны отъ общерусскихъ, отношенія настолько сложны и оригинальны, что ихъ подробности знать могутъ только мѣстные дѣятели, выросшіе въ сферѣ этихъ законовъ и отношеній. Канцеляріи, присутствія и другія учрежденія, въ особенности центральныя,

коимъ вѣдать надлежитъ дѣло утвержденія постановленій ландтага, отнюдь не могутъ претендовать на подобное знаніе и, при всемъ своемъ желаніи обнять вопросъ всесторонне, волею-неволею будутъ слѣдовать или, по меньшей мѣрѣ, серьезно считаться съ тѣми взглядами и основаніями, которые на ландтагѣ были высказаны. Примѣровъ тому слишкомъ много—достаточно вспомнить исторію крестьянскаго законодательства. Мы видѣли, что постановленія одобренныя большинстомъ на ландтагахъ 1765, 1795, 1797, 1803, 1818, 1847, 1857 г.г. и многихъ другихъ, имѣли ближайшимъ послѣдствіемъ изданія соотвѣтствующихъ законовъ, зачастую другъ друга отмѣнявшихъ, но повторявшихъ общую тенденцію этихъ постановленій. А каковы эти тенденціи? Отвѣтъ на это даетъ статья 563, устанавливающая кругъ дѣятельности распорядительнаго органа самоуправленія, ландратской коллегіи: первая ея обязанность, по словамъ закона, есть бдительное отеческое попеченіе объ охраненіи правъ, преимуществъ, учрежденій и *постояннымъ обычаемъ* установленныхъ правъ дворянскаго общества. Итакъ, сохраненіе существующаго порядка въ мѣстныхъ отношеніяхъ, недопущеніе какихъ-либо въ нихъ измѣненій, полное отрицаніе всякихъ новшествъ—вотъ требованіе закона, обращенное къ органу, вѣдающему всѣ дѣла мѣстнаго самоуправленія, разрабатывающаго и представляющаго ландтагу свои соображенія и доклады по всѣмъ вопросамъ мѣстной жизни. Но вѣдь мы знаемъ, что выбираются члены ландратской коллегіи,—такъ же какъ и всѣхъ прочихъ выборныхъ учрежденій,—небольшимъ и тѣсно-замкнутымъ кругомъ лицъ; избранными въ какія бы то ни было должности могутъ быть только принадлежащія къ этому же кругу лица, а ихъ интересы, очевидно, не могутъ быть направлены къ какому бы то ни было измѣненію мѣстнаго строя жизни, при которомъ они и безъ того чувствуютъ себя сравнительно хорошо. Подвижниковъ идеи вообще во всякомъ обществѣ мало, и если мы видимъ благородные примѣры дѣятельности К. Шульца, Фр. фонъ-Сиверса и Г. Фалькерзама, отрѣшавшихся вмѣстѣ съ немногими своими единомышленниками отъ узко-корпоративной и эгоистической точки зрѣнія, то такія лица были и всегда будутъ рѣдкими исключеніями. Такимъ образомъ, составъ лицъ, призванныхъ къ участію въ самоуправленіи, предопредѣляетъ, а законъ ограждаетъ и гарантируетъ консерватизмъ, неподвижность, односторонность въ дѣятельности органовъ самоуправленія.

Но вѣдь существуетъ же государственная власть, своимъ положеніемъ и сущностью призванная къ извѣстной объективности,

къ охранѣ интересовъ не только маленькаго кружка лицъ, но и всего населенія? Неужели она не можетъ продиктовать въ небходимыхъ случаяхъ свое требованіе, наложить свое veto тамъ, гдѣ это требуется во имя общей пользы? Да, конечно, эта власть есть, и есть на мѣстахъ ея представители, но не любопытно ли то, что въ то время, когда на всемъ пространствѣ Россіи администраціи по закону предоставлены самыя широкія, самыя исчерпывающія полномочія по бдительному и неукоснительному контролю надъ каждымъ шагомъ, каждою мыслью земскихъ, городскихъ и дворянскихъ органовъ самоуправленія, когда администраціи предоставлены самыя широкія полномочія по утвержденію избранныхъ на различныя должности лицъ—чѣмъ она, какъ мы знаемъ, не только пользуется, но и злоупотребляетъ—здѣсь, въ Лифляндіи, законъ мѣстный скромно обходитъ этотъ вопросъ молчаніемъ. Кромѣ приведеннаго указанія на утвержденіе нѣкоторыхъ постановленій ландтаговъ, онъ нигдѣ не упоминаетъ о взаимныхъ отношеніяхъ государственной власти и органовъ самоуправленія—ландтаговъ и ландратскихъ коллегій, если, разумѣется, не считать довольно витіеватымъ языкомъ изложенныхъ статей, трактующихъ о церемоніи открытія ландтаговъ губернаторомъ. Далѣе, всѣ безъ исключенія избираемыя на ландтагѣ должностныя лица по самоуправленію въ Эстляндіи и Курляндіи утвержденію не подлежатъ; ихъ имена лишь доводятся до свѣдѣнія правительственной власти; въ Лифляндіи утверждаются въ своемъ званіи лишь ландмаршалъ и ландраты, причемъ; фактически имъ неизвѣстно ни одного случая отказа въ утвержденіи избранныхъ на эти должности лицъ. Въ результатѣ, изъ чтенія всѣхъ статей II тома, поскольку онѣ касаются дворянскихъ учрежденій, получается впечатлѣніе, что послѣднія функціонируютъ an und für sich, что мѣстомъ ихъ дѣйствія служитъ та блаженная Аркадія, въ которой вообще никакихъ властей, высшихъ или низшихъ, нѣтъ—или, по крайней мѣрѣ, стоятъ онѣ совершенно особнякомъ и никакого касательства къ дѣлу не имѣютъ. А при такихъ условіяхъ, трудно какому бы то ни было представителю государственной власти выступить добровольцемъ въ неравной борьбѣ съ такимъ учрежденіемъ, которое является самимъ закономъ забронированнымъ отъ вторженія въ сферу его дѣятельности, даже если эта дѣятельность и принимаетъ явно-антигосударственный характеръ, въ смыслѣ посягательства на права большинства населенія. Былъ одинъ такой добровольцъ—кн. Шаховской, ведшій 9 лѣтъ непрерывную борьбу въ Эстляндіи съ мѣстнымъ дворянствомъ.., но о ближайшихъ

причинахъ и способахъ этой борьбы мы лучше умолчимъ, равно какъ и о прочихъ иллюстраціяхъ на эту тему.

Изъ сказаннаго ясно, что тамъ, гдѣ всѣми дѣлами мѣстной хозяйственной жизни руководитъ строго-замкнутая, узко-сословная кучка лицъ, тамъ далеко не всѣ даже насущнѣйшія культурныя потребности мѣстнаго населенія являются удовлетворенными, тамъ до благополучія въ этой области весьма далеко. Взгляните, удовлетворена-ли въ достаточной степени потребность края въ учебныхъ заведеніяхъ—низшихъ и среднихъ, въ почтовыхъ и телеграфныхъ сообщеніяхъ, въ медицинской и ветеринарной помощи? Не являются ли эти учрежденія почти всюду исключительно къ услугамъ крупныхъ земельныхъ собственниковъ и не лишены ли ихъ обширныя пространства, въ предѣлахъ которыхъ помѣщичьихъ усадебъ нѣтъ? А сельскохозяйственныя станціи, опытныя фермы вообще все дѣло агрономической помощи—не должны ли они ютиться въ вѣдѣніи частныхъ обществъ, существованію которыхъ можетъ всегда грозить неожиданная насильственная смерть?

Но вѣдь въ развитіи и упорядоченіи такихъ учрежденій заинтересованы не помѣщики, а только мужики; помѣщики и безъ этого могли бы обойтись, или создавать все своими собственными усиліями и средствами. Зато имъ предоставлена привилегія по платежу поземельныхъ сборовъ и исполненію повинностей!

Да, много тѣневыхъ сторонъ въ ласкающемъ и привѣтливомъ пейзажѣ Прибалтійскаго края. Многіе, очень многіе изъ этихъ пейзажей при ближайшемъ разсмотрѣніи окажутся не чѣмъ инымъ, какъ искусно намалеванной декораціей. Многое слѣдуетъ въ этой декораціи подновить, передѣлать и перестроить—и въ этомъ направленіи, послѣ коренного пересмотра аграрныхъ отношеній, первое мѣсто должна занять реформа мѣстнаго самоуправленія, такая реформа, которая дала бы возможность использовать всѣ силы края, которая привлекла бы къ работѣ всѣ ихъ способности и знанія. Только демократизація самоуправленія, допущеніе къ участію въ немъ всѣхъ классовъ населенія, всѣхъ національностей можетъ залить тотъ тлѣющій огонь недовольства, затаенной вражды и неравенства, который уже проявилъ себя однажды и стоилъ странѣ слишкомъ дорого. Только эта реформа можетъ, далѣе, мощнымъ образомъ двинуть впередъ развитіе культурной и экономической жизни страны, двинуть на широкую, прямую дорогу и привести ее къ благосостоянію и благоденствію. Въ настоящую минуту суровой политической зимы надежды на это нѣтъ, но будемъ вѣрить, что это, авось, когда-нибудь будетъ!

Послѣ доклада начались пренія.

Членъ Гос. Думы *бар. А. Ф. Мейендорфъ* начинаетъ съ указанія, что вопросы, разсмотрѣнные докладчикомъ, заслуживаютъ безспорно научнаго обсужденія въ Юридическомъ Обществѣ, и можно только быть благодарнымъ докладчику, взявшему на себя иниціативу въ этомъ отношеніи. Первая часть доклада не вызываетъ съ моей стороны выраженій, такъ какъ спеціально историческіе вопросы, разсмотрѣнные въ этой части доклада, мнѣ незнакомы. Тема второй части доклада, т. е. вопросъ о современномъ положеніи Прибалтійскаго края, должна быть разсмотрѣна и съ политической и съ научной, т. е. съ юридической и экономической, точекъ зрѣнія. Со многимъ въ докладѣ не могу не согласиться, въ значительной мѣрѣ согласенъ я и съ пожеланіями доклада. Но многое вызываетъ и возраженія и дополненія. Такъ, касаясь юридической стороны сложившихся въ краѣ аграрныхъ отношеній, докладчикъ оперировалъ только данными, относящимися къ Лифляндской губерніи. Между тѣмъ, аграрное законодательство Курляндіи и Эстляндіи развивалось инымъ путемъ. Однако, несмотря на это, площадь крестьянскаго землевладѣнія въ Курляндіи росла съ такою же интенсивностью, какъ и въ Лифляндіи. Затѣмъ несмотря на то, что аграрныя законодательства Лифляндіи и Курляндіи неодинаковы (въ Курляндіи не было, между прочимъ, фиксаціи повинностей и нѣтъ нормъ недробимости), типъ крестьянскаго хозяйства здѣсь повсюда единообразенъ. Дѣло въ томъ, что институты экономическаго строя опредѣляются въ Прибалтійскомъ краѣ факторами, лежащими внѣ предѣловъ законодательства въ тѣсномъ смыслѣ. Что касается, однако, квотныхъ земель, то необходимо имѣть въ виду, что въ этомъ вопросѣ все сложно и неясно. Высочайше утвержденное мнѣніе Гос. Совѣта отъ 15 ноября 1860 г. было не закономъ, а лишь порученіемъ разработать вопросъ, и то для одной Лифляндской губерніи. Это съ одной стороны. А съ другой стороны все количество квотной земли, съ точки зрѣнія удовлетворенія земельнаго голода, совершенно ничтожно. Затѣмъ по поводу предложенія объ отдачѣ всѣхъ батрацкихъ земель батракамъ надо замѣтить, что батрацкія земли имѣются, по положенію 1804 г., и въ составѣ крестьянскихъ владѣній. Вообще крестьянство не представляетъ въ Прибалтійскомъ

краѣ однородной массы, и этотъ капитальной важности фактъ опредѣляетъ собою все мѣстное аграрное законодательство. Обращаясь къ политической части доклада, я не отрицаю, что здѣсь необходимы реформы. Между тѣмъ, у насъ поставленъ пока на очередь только законопроектъ о реформѣ прихода. Этого, конечно, слишкомъ, мало. По вопросу о натуральныхъ повинностяхъ я хотѣлъ бы, впрочемъ, предостеречь противъ односторонняго способа исчисленія тяжести этой повинности, допущеннаго докладчикомъ. Во всякомъ случаѣ съ экономической точки зрѣнія, дорожная повинность въ Прибалтійскомъ краѣ неразорительна; уничтожить ее здѣсь или замѣнить ее деньгами трудно. Натуральная дорожная повинность имѣется вѣдь и во Франціи. Необходимо было бы лишь равномѣрное ея распредѣленіе; исполняется же повинность и теперь уже главнымъ образомъ въ нерабочее время, зимой. Что касается привиллегій, то не подлежитъ сомнѣнію, что онѣ устарѣли, что онѣ вызываютъ недовольство, что ихъ нужно отмѣнить. Вообще архаизмы въ Прибалтійскомъ краѣ, конечно, недолговѣчны и должны будутъ скоро исчезнуть. Однако революція, съ такой силой обрушившаяся на Прибалтійскій край, вызвана не столько отмѣченными докладчикомъ особенностями края, взятыми сами по себѣ, сколько высокимъ ростомъ здѣсь духовной и экономической культуры при наличности этихъ особенностей. Успѣхъ соціалдемократіи здѣсь объясняется только высокимъ умственнымъ ростомъ населенія и ничѣмъ инымъ. Картина этого роста—вяжется ли она съ ужасами безправія, о которыхъ говорилъ здѣсь докладчикъ? Мѣстная демократическая печать достигла здѣсь такого распространенія, о которой и мечтать пока было бы невозможно въ Имперіи—нѣмецкій помѣстный классъ все время подъ натискомъ самой жестокой критики. Докладчикъ мало вообще вниманія удѣлилъ вопросу о томъ, какъ, въ результатѣ какихъ и чьихъ усилій достигнутъ здѣсь столь высокій культурный уровень. Вообще, недостаткомъ доклада является использованіе докладчикомъ исключительно описательнаго метода, и притомъ одностороннее использованіе. Такъ, реформы Александра III въ области суда, полиціи, школы нельзя разсматривать только, какъ актъ воздѣйствія современнаго государства на сословный строй: въ бытовомъ отношеніи реформы эти представляются совсѣмъ

иными и оказались едва ли удавшимися. Въ частности, удаленіе прежнихъ дѣятелей имѣло характеръ подлинной революціи, направленной противъ нѣмцевъ... Въ извѣстной книжкѣ Макса Вебера о русскомъ освободительномъ движеніи отмѣчена нелюбовь къ нѣмецкой культурѣ у русскихъ либераловъ. Въ этомъ замѣчаніи есть много вѣрнаго, и демократическая Россія особенно строга къ порядкамъ, столѣтіями сложившимся въ чуждой средѣ.

*Бар. Э. В. Розенбергъ* обращаетъ вниманіе, что между началомъ и концомъ доклада—рѣзкая разница. Въ началѣ говорится о высокомъ ростѣ культуры въ Прибалтійскомъ краѣ и т. п., въ дальнѣйшемъ же мрачными красками нарисованы ужасы царящаго здѣсь насильничества и безправія. Докладчикъ не призадумался надъ тѣмъ, что эти ужасы должны, казалось бы, исключить возможность высокаго культурнаго роста. Сравнивая въ началѣ Прибалтійскій край съ Россіей, докладчикъ, къ сожалѣнію, представилъ подробный обзоръ исторіи этого края, совершенно не сравнивая ее съ исторіей другихъ странъ того же времени, вслѣдствіе чего слушатели доклада могли вынести впечатлѣніе, будто исторія этого края отличается особенными жестокостями въ отношеніи туземцевъ. Но, кромѣ того, докладчикъ свои историческія справки передалъ крайне тенденціозно, видя угнетеніе туземнаго населенія даже тамъ, гдѣ его безусловно не было. Невѣрно, напр., что отмѣна крѣпостного права, по сравненію съ Россіей такая ранняя, была произведена здѣсь для того только, чтобы получше закрѣпить за помѣщиками-нѣмцами ихъ имущественныя привиллегіи. Реформы, послѣдовавшія за ревизіей сен. Манассеина, въ общемъ привѣтствуются докладчикомъ; но докладчикъ не знаетъ, повидимому, что реформы эти, носившія явно руссификаторскій характеръ, были одинаково стѣснительны для всѣхъ слоевъ мѣстнаго населенія и имѣли, между прочимъ, и то послѣдствіе, что послѣ ихъ процентъ грамотныхъ началъ падать. Говоря о привилегіяхъ, докладчикъ упускаетъ изъ виду, что есть привилегіи чисто-сословныя, но есть и землевладѣльческія привиллегіи. Замкнутость матрикуловъ, существованіе майоратовъ и фамильныхъ фидеикомиссовъ—все это привилегіи, являющіяся лишь неизбѣжнымъ выводомъ идеи признанія дворянства, какъ сословія. Такъ какъ ни русское правительство, ни кто-либо другой не

можетъ желать, чтобы существовало дворянство экономически слабое и неогражденное отъ вторженія нежелательныхъ элементовъ, то эти привилегіи внутренней организаціи дворянскаго сословія, жизнеспособность котораго немыслима безъ замкнутости и безъ взаимной поддержки членовъ, совершенно несущественны для лицъ, не принадлежащихъ къ дворянскому сословію. Привилегіи, связанныя съ владѣніемъ имѣніями, не носятъ вообще сословнаго или національнаго характера и должны быть разсматриваемы съ точки зрѣнія общей во всѣхъ странахъ міра классовой борьбы. Но привилегіи помѣщиковъ въ Прибалтійскомъ краѣ не представляются вовсе особенно обременительными для прочаго населенія. Право охоты практическаго значенія не имѣетъ и нарушаетъ не столько матеріальные интересы населенія, сколько его самолюбіе. Привилегія содержанія корчемъ болѣе существенна, но также вовсе не служитъ въ рукахъ помѣщиковъ орудіемъ развращенія народа, какъ то находитъ докладчикъ: пьянство въ Прибалтійскомъ краѣ, по сравненію съ внутренними губерніями Россіи, развито не такъ уже сильно. Мѣстное дворянство всѣхъ трехъ губерній края вовсе не желаетъ во что бы то ни стало удерживать всѣ прежнія привилегіи и преимущества за собою и вырабатывало даже разные проекты реформъ на началахъ обще-земской организаціи края и болѣе равномѣрнаго привлеченія всѣхъ слоевъ населенія къ самоуправленію. Но всѣ эти проекты не получили санкціи русскаго правительства и остались поэтому не осуществленными. Нельзя считать, далѣе, что революція 1905—1906 г.г. питалась здѣсь главнымъ образомъ наличностью національныхъ антагонизмовъ,— революціонныя выступленія носили преимущественно соціалъ-демократическій характеръ и въ весьма существенной мѣрѣ были направлены также противъ хозяевъ латышей.

*Г. Шатъ* считаетъ нужнымъ указать, что относительная незначительность площади квотныхъ земель не служитъ основаніемъ къ тому, чтобы неправномѣрно удерживать ее въ рукахъ помѣщиковъ, которымъ она не принадлежитъ, и не отдавать ее крестьянамъ, которымъ она принадлежитъ. Дорожная повинность представляется весьма обременительною для крестьянскаго населенія, потому что ее приходится осуществлять, между прочимъ, въ рабочую пору. Невѣрно утвержденіе, что высокій культурный ростъ края обя-

занъ усиліямъ бароновъ: не менѣе высокій уровень культурнаго развитія достигнутъ вѣдь и въ Финляндіи, въ которой бароновъ нѣтъ.

Докладчикъ *кн. С. П. Мансыревъ* въ своемъ отвѣтномъ словѣ выразилъ прежде всего признательность бар. А. Ф. Мейендорфу за сдѣланныя дополненія къ докладу, въ высшей степени интересныя и поучительныя. Дѣйствительно, докладъ имѣлъ, пожалуй, не столько юридическій, сколько политическій характеръ, но освѣщеніе мѣстныхъ отношеній именно съ точки зрѣнія ихъ цѣлесообразности и входило въ задачу докладчика. Не только темою, но и условіями времени я былъ поставленъ въ извѣстныя рамки и могъ поэтому коснуться далеко не всего, что характерно для правовой жизни Прибалтійскаго края, въ частности не могъ коснуться вопроса объ эволюціи аграрнаго строя въ Курляндіи, совершавшейся инымъ путемъ, чѣмъ въ двухъ другихъ губерніяхъ. Но вѣрно то, что конечные результаты этой эволюціи оказались во всемъ краѣ одинаковыми. Я не отрицаю роли дворянства въ развитіи народнаго образованія въ краѣ: въ этомъ отношеніи нѣмецкимъ дворянствомъ сдѣлано, дѣйствительно, очень многое. Но дорожныя повинности лежатъ, вопреки утвержденію А. Ф. Мейендорфа, на населеніи не только зимою, а въ значительной степени и въ апрѣлѣ-іюнѣ, т. е. именно въ рабочее время. А. Ф. Мейендорфъ подчеркиваетъ, что правовое неравенство здѣсь не такъ велико; однако, и онъ не отрицаетъ того, что это неравенство существуетъ, а разъ это такъ, то вопросъ о правильности или неправильности тѣхъ или иныхъ цифръ несущественъ. Утвержденіе, что революція обязана была своимъ возникновеніемъ только общекультурному прогрессу, преувеличено. Разумѣется, одною изъ предпосылокъ революціи было здѣсь, какъ и вездѣ, общее культурное развитіе, а также общерусское политическое движеніе. Но сила и напряженность движенія 1905 г. въ Прибалтійскомъ краѣ обусловлены именно мѣстными аграрными вотношеніями и порядками. Останавливаться же въ докладѣ на всѣхъ факторахъ, вызвавшихъ революцію въ Прибалтійскомъ краѣ, было невозможно,—это могло бы только составить предметъ отдѣльнаго доклада. Возражать, далѣе, противъ сдѣланныхъ указаній на то, что реформы сен. Манас-

сеина проведены были плохо, не приходится, но я подчеркиваю разницу между ревизіей сен. Манассеина, справедливо указавшей на многіе недостатки мѣстнаго строя, и способомъ проведенія реформы, далеко не всегда правильнымъ. Не будучи враждебенъ дворянству и, въ частности, дворянству остзейскому, я принципіально враждебенъ такому положенію вещей, при которомъ одному дворянству предоставлены всевозможныя привиллегіи экономическаго характера, а также монополія самоуправленія. Самоуправленіе должно быть предоставлено и остальнымъ 99% населенія Прибалтійскаго края. И да позволено мнѣ будетъ вспомнить, въ заключеніе, слова, сказанныя мнѣ въ 1906 г. моимъ сегодняшнимъ оппонентомъ и сочленомъ по Государственной Думѣ: «Дворянство должно отказаться въ Прибалтійскомъ краѣ отъ своихъ привилегій, иначе роль его навсегда сыграна». Къ этимъ глубоко вѣрнымъ словамъ бар. А. Ф. Мейендорфа не могу не присоединиться всецѣло.

Предсѣдатель *В. М. Гессенъ*, въ своемъ резюме, отмѣчаетъ, что въ интересномъ докладѣ кн. С. П. Мансырева особенно поучительна была историческая часть, но она, къ сожалѣнію, не лишена, дѣйствительно, нѣкоторой односторонности. По словамъ докладчика, до эпохи Александра I дворянство было совершенно безучастно къ интересамъ крестьянства. Это утвержденіе слишкомъ категорично: оно грѣшитъ, напримѣръ, забвеніемъ о ландтагѣ 1797 г., забвеніемъ о Сиверсѣ и его роли. Прибалтійскій край—это та же Западная Европа. И освобожденіе крестьянъ здѣсь произошло точно такъ же, какъ оно произошло на Западѣ. Мотивы освобожденія крестьянъ, приписываемые докладчикомъ остзейскому дворянству, не вполнѣ доказаны и сомнительны. Но совершенно безспорны выводы докладчика и высказанныя имъ практическія пожеланія. Дополненія къ докладу, сдѣланныя бар. А. Ф. Мейендорфомъ, были крайне интересны и поучительны. Нельзя забывать, что высокая культура въ Прибалтійскомъ краѣ есть такой же фактъ, какъ и существованіе привилегій. Отъ денаціонализаціи же края ничего хорошаго, разумѣется, не получилось. Выходъ изъ положенія — организація въ краѣ всесословнаго самоуправленія. Не подлежитъ спору, что только всесословное мѣстное самоуправленіе сгладитъ и смягчитъ антагонизмы. Необходимость введенія въ краѣ земства, впрочемъ, безъ мелкой земской единицы, единодушно признало въ свое время

и совѣщаніе, созванное въ 1906 г. при временномъ Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ. Этотъ выходъ, дѣйствительно, незамѣнимъ и неизбѣженъ. Докладчикъ ознакомилъ собраніе съ мало кому знакомымъ строемъ близкаго намъ края. Бар. А. Ф. Мейендорфъ вмѣстѣ съ другими оппонентами во многомъ дополнили докладчика. Безъ сомнѣнія, они заслуживаютъ живѣйшей признательности собранія.

Послѣднія слова предсѣдателя покрываются аплодисментами, послѣ чего засѣданіе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія отдѣленія обычнаго права

25 ноября 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. веч. подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя отдѣленія обычнаго права *И. М. Тютрюмова.*

Предметами занятій служили: 1) избраніе предсѣдателя, его товарища и 3 членовъ редакціоннаго комитета отдѣленія обычнаго права и 2) докладъ дѣйствительнаго члена Общества *А. А. Леонтьева:* «*Волостной судъ по закону о мѣстномъ судѣ*».

Произведенные выборы предсѣдателя, товарища предсѣдателя и 3 членовъ редакціоннаго комитета дали слѣдующій результатъ: предсѣдателемъ оказался переизбранъ *И. М. Тютрюмовъ*, товарищемъ предсѣдателя *А. А. Леонтьевъ* и членами редакціоннаго комитета—*В. В. Акимовъ* и *Б. С. Мартыновъ*. Должность третьяго члена редакціоннаго комитета осталась незамѣщенной, и выборы на нее отложены до слѣдующаго засѣданія.

Затѣмъ заслушанъ былъ докладъ *А. А. Леонтьева:* «*Волостной судъ по закону о мѣстномъ судѣ*».

### Положенія доклада.

1. Новый волостной судъ является неудачнымъ компромиссомъ двухъ противоположныхъ стремленій—объединенія правовыхъ условій жизни крестьянъ съ другими сословіями и сохраненія начала сословности.

2. Организація волостного суда неудотворительна тѣмъ, что въ составѣ его нѣтъ людей, юридически подготовленныхъ къ судейскимъ обязанностямъ.

3. Компетенція волостного суда не только не способствуетъ торжеству правовыхъ началъ въ крестьянской жизни, а напротивъ вноситъ въ эту жизнь еще большій правовой хаосъ.

4. Стремленіе законодателя обезпечить примѣненіе обычнаго права къ нѣкоторымъ областямъ правовыхъ отношеній крестьянъ будетъ, несомнѣнно, парализовано постановленіями новаго закона въ отношеніи подсудности гражданскихъ дѣлъ.

Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *А. А. Леонтьевъ* сообщилъ слѣдующее [1]).

Новый законъ о мѣстномъ судѣ 15 іюня 1912 г. является во многихъ отношеніяхъ любопытнымъ образчикомъ современнаго законодательнаго творчества.

Когда онъ былъ изданъ, онъ былъ лишенъ главнаго свойства всякаго закона—свойства подчинять себѣ тѣ явленія правовой жизни, которыя онъ нормируетъ. Онъ не имѣлъ примѣненія. Это былъ проектъ будущаго судоустройства, удостоившійся одобренія законодательныхъ учрежденій и утвержденія Верховной Властью. Онъ сталъ настоящимъ закономъ только тогда, когда новымъ законодательнымъ же актомъ были утверждены штаты и былъ опредѣленъ порядокъ его введенія. Такимъ образомъ, примѣненіе новаго закона въ извѣстномъ смыслѣ находилось и отчасти до сихъ поръ находится въ рукахъ исполнительной власти. Создается какъ бы примѣненіе наизнанку извѣстнаго афоризма: «исполнительная власть да повинуется власти законодательной». Вмѣсто такого подчиненія исполнительная власть держитъ въ плѣну законъ, допуская его примѣненія впредь по мѣрѣ своего усмотрѣнія. Но, не имѣя до сихъ поръ непосредственнаго практическаго примѣненія, новый законъ, тѣмъ не менѣе, несомнѣнно съ 1 января 1914 г. для нѣкоторыхъ мѣстностей станетъ дѣйствующимъ, а не только потенціальнымъ закономъ. И съ этой стороны ознакомленіе съ нимъ и критическій разборъ его не можетъ не представлять большого интереса.

Въ настоящемъ докладѣ мы имѣемъ въ виду не весь законъ въ его цѣломъ, а только часть закона, касающуюся организацію волостного суда.

Какъ извѣстно, несмотря на рѣзкія и очень основательныя нападки на волостной судъ, онъ сохраненъ въ новомъ законѣ—представители Гос. Думы въ согласительной комиссіи въ этомъ отношеніи уступили Гос. Совѣту, согласившись на сохраненіе волостного суда.

---

[1]) Докладъ былъ напечатанъ въ «Правѣ» за 1914 г., № 2.

Гос. Совѣтъ, настоявъ на сохраненіи волостного суда, самъ, однако, въ мотивахъ говоритъ, что онъ безусловно согласенъ съ недостатками существующаго волостного суда и въ частности съ тѣми недостатками, которые указаны въ представленіи министра юстиціи, полагавшаго совсѣмъ упразднить волостной судъ. Онъ принимаетъ также во вниманіе то осужденіе волостного суда, которое явствуетъ изъ вотума Гос. Думы объ упраздненіи его, и тѣ нападки на волостной судъ, которыя слышались въ большинствѣ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности. Но онъ тѣмъ не менѣе высказывается за сохраненіе волостного суда по слѣдующимъ соображеніямъ. Гос. Совѣтъ констатируетъ, что нынѣшняя жизнь крестьянскаго сословія является переходной и, пока это переходное состояніе длится, волостной судъ съ ограниченной компетенціей полезенъ тѣмъ, что онъ доступенъ крестьянамъ, близокъ имъ. Близокъ не только въ территоріальномъ отношеніи, но и въ бытовомъ. По своему составу онъ гарантируетъ близкое знаніе судьями бытовыхъ условій крестьянской жизни. Переходное состояніе, переживаемое крестьянствомъ, характеризуется тѣмъ, что оно продолжаетъ еще пребывать въ обособленномъ положеніи. «Условія сельскохозяйственнаго труда и самой жизни въ общинномъ строѣ, имѣющемъ свои интересы—говорится въ докладѣ комиссіи—далеко не схожіе съ интересами городскихъ обывателей, наложили на русскаго крестьянина свой особый отпечатокъ и рѣзко отразились на его нравственномъ и правовомъ міросозерцаніи. Самобытно сложившіеся въ средѣ крестьянскаго населенія взгляды и отношенія *бережно охранялись* со времени великой реформы 1861 г. Коренная ломка вѣковыхъ устоевъ крестьянскаго правопорядка хотя бы *теоретически правильною*, но искусственною нормировкою была бы мѣрою нецѣлесообразною, неблагоразумною и несогласующеюся съ дѣйствительными нуждами повседневной жизни крестьянъ. Сколь ни желательно подчинить частно-правовыя отношенія крестьянъ общегражданскимъ законамъ, но и противниками волостного суда признается, что существующія въ крестьянскомъ быту правовыя особенности потребовали бы соотвѣтствующаго дополненія этихъ законовъ. Вопросъ о томъ, въ какихъ предѣлахъ должно быть сдѣлано отступленіе отъ общихъ писанныхъ законовъ въ пользу обычно-правовыхъ нормъ и спеціальныхъ узаконеній, представляется крайне спорнымъ и во всякомъ случаѣ не легкимъ. Затруднительность его разрѣшенія усугубляется общепризнанными недостатками нашихъ законовъ, потре-

бовавшими ихъ пересмотра. Многолѣтній и обширный трудъ, предпринятый для начертанія проекта новаго Гражданскаго Уложенія, еще не внесенъ на законодательное разрѣшеніе. Между тѣмъ, преобразованіе мѣстнаго суда неотложно».

Вотъ главные мотивы Гос. Совѣта, побудившіе его сохранить волостной судъ. Мотивы мало убѣдительные, если ихъ сопоставить съ тѣмъ заключеніемъ, къ которому онъ пришелъ, т. е. съ той организаціей волостного суда, которая принята въ новомъ законѣ.

Если волостной судъ долженъ быть оставленъ для тѣхъ правоотношеній, которыя обособляютъ крестьянъ отъ десятаго тома, то, очевидно, слѣдуетъ всѣ эти правоотношенія подчинить въ случаѣ спора компетенціи волостного суда. Между тѣмъ, законъ поступилъ совсѣмъ иначе и подчинилъ волостному суду, какъ увидимъ, только незначительную часть этихъ отношеній. Если коренная ломка вѣковыхъ устоевъ крестьянскаго правопорядка вредна и искусственная нормировка его нецѣлесообразна, то почему же новый законъ такъ тщательно усугубляетъ ту ломку, которая произведена новыми земельными законами, и всѣ правоотношенія, связанныя съ владѣніемъ надѣльной землей, подпавшей дѣйствію этихъ законовъ, изъемлетъ изъ компетенціи волостныхъ судовъ? Если же вѣковые устои, которые надо оберегать отъ ломки, сводятся къ общинѣ и къ общиннымъ порядкамъ, то какое же непримиримое противорѣчіе открывается между этимъ утвержденіемъ и явнымъ одобреніемъ, высказываемымъ Гос. Совѣтомъ земельнымъ законамъ 9 ноября и 14 іюня!

Сохранивъ волостной судъ, законъ о мѣстномъ судѣ вводитъ, однако, въ его организацію и компетенцію много новшествъ, сильно измѣняющихъ и реформирующихъ нынѣшній волостной судъ. Чтобы яснѣе представить себѣ эти измѣненія, я позволю себѣ въ самыхъ краткихъ словахъ напомнить основныя черты исторіи волостного суда.

## I.

Не буду касаться времени, предшествующаго 1861 г., такъ какъ только въ 1861 г. организація волостного суда получила нѣкоторую стройность и была распространена на все крестьянское населеніе Россіи. Уже и тогда волостной судъ считался временнымъ учрежденіемъ, предназначеннымъ для переходнаго состоянія. Правила, нормирующія его организацію и компетенцію, назывались также «временными», для того, чтобы какъ бы напоминать законодателю обязанность его создать постоянный судъ для крестьянъ. Члены редакціонной комиссіи, разрабатывавшіе положеніе 1861 г., высказали

свое мнѣніе о томъ, что въ самомъ ближайшемъ будущемъ волостной судъ будетъ замѣненъ тогда еще разрабатывавшимся комиссіей о судебной реформѣ, мировымъ судомъ. Но надо отдать справедливость членамъ редакціонныхъ комиссій, что они приложили не мало усилій къ тому, чтобы создаваемый ими волостной судъ удовлетворялъ требованіямъ, предъявляемымъ къ суду, какъ учрежденію, долженствующему быть прежде всего независимымъ.

Волостной судъ по закону 1861 г. былъ совершенно изолированъ отъ вліянія администраціи. Волостные судьи выбирались въ числѣ отъ 4 до 12 волостнымъ сходомъ и никѣмъ не утверждались. Прямое предписаніе закона (ст. 167 прав. о вол. судѣ) запрещаетъ волостному старшинѣ и старостѣ не только совмѣщать свою должность съ должностью судьи, но и предписываетъ этимъ лицамъ «не вмѣшиваться въ производство волостного суда» и даже «не присутствовать при обсужденіи дѣла». Вмѣстѣ съ тѣмъ, вмѣняя суду въ обязанность при разрѣшеніи дѣлъ руководствоваться обычаемъ, законъ послѣдовательно не создаетъ второй инстанціи суда, для того, чтобы разнородность въ составѣ двухъ инстанцій суда по существу не повліяла бы на господство мѣстнаго обычая въ судебныхъ рѣшеніяхъ. Рѣшенія волостного суда окончательныя и подлежатъ обжалованію въ кассаціонномъ порядкѣ губернскому по крестьянскимъ дѣламъ присутствію, только въ трехъ случаяхъ: 1) рѣшенія дѣла, не подсуднаго волостному суду, 2) постановленія приговора, превышающаго размѣръ наказанія, которое можетъ быть назначено волостнымъ судомъ, и 3) рѣшенія дѣла безъ вызова сторонъ. Подсудность волостного суда въ гражданскихъ дѣлахъ опредѣляется цѣною иска до 100 руб. какъ о движимомъ, такъ и о недвижимомъ имуществѣ. Ст. 160 общ. пол. опредѣляетъ, что если искъ превышаетъ сумму 100 руб. или касается недвижимости, внѣ надѣла пріобрѣтенной по крѣпостному акту, или, наконецъ, если въ тяжбѣ участвуютъ лица «другихъ сословій», т. е. не-крестьяне, то во всѣхъ этихъ случаяхъ стороны могутъ просить о прекращеніи дѣла въ волостномъ судѣ для разсмотрѣнія его въ общихъ судахъ. Судъ самъ, ex officio, не можетъ признать себѣ дѣло неподсуднымъ и только заявленіе сторонъ, т.-е. предъявленіе отвода, можетъ повлечь признаніе дѣла неподсуднымъ. Рядомъ съ этимъ необходимо отмѣтить, что въ правилахъ о волостномъ судѣ отсутствовали какія-либо указанія на разное отношеніе суда къ лицамъ, не принадлежащимъ къ крестьянскому сословію, и къ крестьянамъ. Никакихъ различій въ способѣ вывоза и допроса свидѣтелей крестьянъ и лицъ привилегированныхъ сословій не существовало.

Такимъ образомъ, въ правилахъ о волостномъ судѣ 1861 г. теоретически были приняты мѣры къ тому, чтобы волостной судъ удовлетворялъ тѣмъ требованіямъ, которыя намѣчались въ то время, какъ основныя начала будущей судебной реформы.

И дѣйствительно, волостной судъ по закону 1861 г. былъ неизмѣримо выше теперешняго волостного суда, созданнаго въ 1889 г. одновременно съ положеніемъ о земскихъ начальникахъ. Въ его рѣшеніяхъ искали матеріалъ для установленія нормъ обычнаго права, и знаменитая комиссія по изслѣдованію состоянія волостныхъ судовъ подъ предсѣдательствомъ сен. Любощинскаго извлекла обильный матеріалъ по обычному праву, послужившій главнымъ источникомъ такихъ капитальныхъ работъ по систематизаціи обычнаго права, какъ труды Пахмана и Оршанскаго. Правда, и тогда раздавались упреки по адресу волостного суда, сводившіеся, главнымъ образомъ, къ указаніямъ на малую образованность волостныхъ судей, готовность подчиняться вліянію писарей, но эти недостатки не составляли общаго правила, а скорѣе были исключеніями.

Совсѣмъ другой характеръ получилъ волостной судъ, созданный въ эпоху упроченія «сильной власти въ деревнѣ», въ эпоху созданія положенія о земскихъ начальникахъ.

Съ этой реформой всѣ особенности народной юстиціи, которыя отмѣчались лучшими поборниками этого суда, какъ напр., Оршанскимъ, Кистяковскимъ, Заруднымъ, и которыя заключались въ близости суда къ населенію, въ осуществленіи волостнымъ выборнымъ судомъ идеи судебной автономіи населенія, были уничтожены или потеряли практическое значеніе, и на первый планъ выдвинута особенность отрицательнаго характера — *сословность суда*. Въ числѣ характерныхъ чертъ новаго волостного суда она получила преобладающее значеніе. Компетенція волостного суда расширена въ значительной степени въ ущербъ компетенціи общихъ судебныхъ установленій. Всѣ споры и иски цѣною до 300 руб., за исключеніемъ споровъ о правѣ собственности и правѣ на владѣніе недвижимостью, основанному на крѣпостномъ актѣ, стали подсудны волостному суду, а споры о недвижимомъ имуществѣ, входящемъ въ составъ крестьянскаго надѣла, стали подсудны волостному суду, независимо отъ цѣны иска. Компетенція была расширена и въ отношеніи лицъ, подвѣдомственныхъ волостному суду. Это расширеніе компетенціи, мало отмѣченное, имѣетъ, однако, очень большое принципіальное значеніе. Не только крестьяне, но и мѣщане, посадскіе, ремеслен-

ники и цеховые, если они имѣютъ постоянное жительство въ селеніяхъ, подчиняются волостному суду. Такимъ образомъ, съ 1889 г. волостной судъ—не сословное учрежденіе, въ смыслѣ подчиненія ему одного крестьянскаго сословія, а сословное въ совершенно новомъ смыслѣ подчиненія ему всего непривилегированнаго населенія имперіи: какъ бы возрождается похороненное дѣленіе населенія Россіи на тяглыхъ и не-тяглыхъ. Судебная автономія населенія правилами 1889 г. почти упразднена. Судьи—уже не свободно выбранные волостными обществами представители населенія. Волостные выборы судей уничтожены. Не волостныя, а сельскія общества выбираютъ по закону 1889 г. и выбираютъ не судей, а кандидатовъ къ нимъ. Изъ числа этихъ кандидатовъ земскій начальникъ выбираетъ волостныхъ судей и назначаетъ ихъ на 3 года—волостные судьи дѣлаются почти назначенными должностными лицами. Лица, не числящіяся приписанными къ селеніямъ данной волости, но въ ней проживающія, не участвуютъ вовсе даже въ выборахъ кандидатовъ въ судьи, хотя и подчиняются волостному суду. Принципъ независимости волостного суда, принципъ отдѣленія судебной власти отъ административной совершенно упраздненъ. Не только выпущена та статья, которая гласила, что волостной старшина не долженъ вмѣшиваться въ рѣшеніе суда и не долженъ присутствовать на его засѣданіи, но еще прямо постановлено, что волостной старшина можетъ быть и волостнымъ судьей. Вмѣсто независимости отъ посторонняго вліянія, волостной судъ многообразно зависитъ отъ земскаго начальника. Земскій начальникъ назначаетъ судей, онъ облеченъ дисциплинарной властью надъ судьями, какъ должностными лицами, онъ обязывается закономъ къ надзору за волостнымъ судомъ, имѣетъ право ревизій его, наконецъ, онъ облеченъ властью передавать на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда дѣла, которыя онъ признаетъ «неправосудными». Хотя по положенію 1889 г. волостному суду и рекомендуется руководствоваться обычаемъ, но онъ поставленъ въ условія, мало гарантирующія примѣненіе обычая. Рѣшенія волостного суда подлежатъ обжалованію по существу уѣздному съѣзду—учрежденію, составленному изъ чиновниковъ административнаго и немногихъ чиновъ судебнаго вѣдомства, знакомство которыхъ съ мѣстными обычаями очень ничтожно.

## II.

Какія же новшества вводитъ въ организацію волостного суда новый законъ о мѣстномъ судѣ 15 іюня 1912 г.?

Волостной судъ по новому закону состоитъ изъ предсѣдателя, двухъ членовъ и двухъ кандидатовъ къ нимъ. Грамотность—обязательное требованіе. Выборы судей производятся особыми выборными. Каждое сельское общество выбираетъ выборныхъ съ такимъ разсчетомъ, что на каждые сто дворовъ приходится одинъ выборщикъ. Выборщики данной волости избираютъ на 3 года отдѣльно предсѣдателя суда, членовъ волостного суда и кандидатовъ къ нимъ. Въ собраніи выборщиковъ предсѣдательствуетъ мировой судья. Списокъ выборныхъ волостныхъ судей утверждается мировымъ съѣздомъ, который въ случаѣ неправильностей, допущенныхъ при выборахъ, можетъ отмѣнить выборы. Онъ можетъ назначить и дополнительные выборы въ случаѣ неутвержденія волостного судьи. Въ законѣ не указаны причины, которыя могутъ повлечь за собой неутвержденіе судей, но въ мотивахъ прямо говорится, что это—дискреціонное право съѣзда и что съѣздъ можетъ не утвердить даннаго выборнаго судьи не только въ томъ случаѣ, если онъ не удовлетворяетъ требованіямъ закона (грамотность, не менѣе 36 лѣтъ, несудимость и проч.), но и если онъ признается недостойнымъ или неспособнымъ занимать должность судьи. Волостные судьи при утвержденіи въ должности приводятся къ присягѣ. При выбытіи за смертью или по другимъ причинамъ судьи изъ состава суда въ теченіе трехлѣтія, тѣ же выборщики выбираютъ новаго судью. Волостные судьи въ теченіе состоянія ихъ въ должности не могутъ подвергаться административнымъ взысканіямъ и, хотя они считаются должностными лицами крестьянскаго самоуправленія, на нихъ не распространяется дисциплинарная власть земскихъ начальниковъ, присвоенная послѣднимъ въ отношеніи должностныхъ лицъ сельскаго или волостного управленія.

Волостнымъ судьямъ присваивается содержаніе, размѣръ котораго опредѣляется разрядомъ даннаго волостного суда. Въ этомъ отношеніи всѣ волостные судьи дѣлятся на два разряда: для перваго разряда назначено содержаніе—предсѣдателю 480 руб. въ годъ, членамъ суда 120 руб., секретарю суда 360 руб.; во второмъ разрядѣ предсѣдатель получаетъ 360 руб., члены—100 руб., секретарь—300 руб. въ годъ. Кандидаты въ судьи получаютъ одинаковое вознагражденіе въ размѣрѣ 2 руб. за каждое засѣданіе суда, въ которомъ они принимали участіе. Очень важное нововведеніе закона заключается въ томъ, что всѣ расходы на содержаніе волостныхъ судовъ падаютъ на средства государственнаго казначейства, а не на мірскіе сборы. Засѣданія волостного суда назначаются пред-

сѣдателемъ не менѣе двухъ разъ въ мѣсяцъ. Секретарь суда находится подъ наблюденіемъ предсѣдателя волостного суда, но назначается мировымъ судьей по представленію предсѣдателя суда. Онъ долженъ удовлетворять тѣмъ же требованіямъ, что и судьи. Апелляціонная инстанція для дѣлъ, рѣшаемыхъ волостными судами, создана совершенно новая. Она называется «верхнимъ сельскимъ судомъ», архаическимъ названіемъ, напоминающимъ дореформенныя времена. Въ каждомъ мировомъ участкѣ учреждается такой верхній сельскій судъ, который состоитъ подъ предсѣдательствомъ мирового судьи изъ предсѣдателей волостныхъ судовъ даннаго судебно-мирового участка. Въ случаѣ недостатка предсѣдателей для составленія присутствія (присутствіе какъ волостного суда, такъ и верхняго суда должно состоять изъ предсѣдателя и двухъ членовъ), ихъ можетъ замѣнять членъ волостного суда. Мѣсто засѣданія верхняго сельскаго суда—камера участковаго мирового судьи, но онъ можетъ разбирать дѣла и въ другомъ мѣстѣ. Дѣлопроизводство верхняго сельскаго суда возлагается на дѣлопроизводителя мирового судьи. Все дѣлопроизводство волостного и верхняго сельскаго суда свободно отъ гербоваго и другихъ сборовъ.

Надзоръ надъ волостными судами предоставленъ мировому судьѣ даннаго участка. Онъ долженъ производить ревизіи не меньше одного раза въ годъ. Высшій надзоръ возлагается на мировой съѣздъ, имѣющій право издавать наказъ о внутреннемъ распорядкѣ въ волостныхъ судахъ и верхнихъ сельскихъ судахъ. Тому же съѣзду подлежатъ всѣ дисциплинарныя дѣла по отношенію къ волостнымъ судьямъ, который можетъ и устранять судей отъ должности. Волостной судъ поставленъ такимъ образомъ въ непосредственную связь съ мировымъ судомъ и совершенно изолированъ отъ всякаго вліянія земскаго начальника и администраціи вообще.

Компетенція новаго волостного суда значительно сужена противъ компетенціи нынѣшняго волостного суда. Гражданская компетенція волостного суда отраничивается для движимости и по договорамъ суммою 100 руб., т. е. компетенція снова та же, что и по правиламъ 1861 г., но съ тою разницею, что имущества, стоившія тогда 100 руб., въ настоящее время стоятъ гораздо дороже, такъ что, принимая во вниманіе это вздорожаніе, слѣдуетъ придти къ заключенію, что компетенція новаго суда сужена даже въ сравненіи съ компетенціей суда по правиламъ 1861 г. Въ отношеніи же недвижимости компетенція волостного суда очерчена до странности своеобразно и неопредѣленно. Особо оговорено,

что вѣдѣнію волостного суда подсудны дѣла о возстановленіи владѣнія, если нарушеніе произошло не болѣе года до предъявленія иска. Срокъ согласованъ съ новой компетенціей, устанавливаемой для мировыхъ судей. Но тутъ же оговорено—«кромѣ исковъ, касающихся земель внѣнадѣльныхъ и участковъ отрубного владѣнія». Въ мотивахъ къ этой статьѣ говорится, что упоминаніе о возстановленіи нарушеннаго владѣнія дѣлается въ виду того, чтобы исправить недостатки правилъ 1889 г., въ которыхъ эти иски не упомянуты, почему и являются подсудными земскому начальнику, а не волостному суду. Затѣмъ волостному суду подсудны иски о правахъ на надѣльныя земли, находящіяся въ общинномъ владѣніи.

Всѣ иски, слѣдовательно, о надѣльныхъ земляхъ, не находящихся въ общинномъ владѣніи, не подлежатъ вѣдѣнію волостного суда, а иски о надѣльныхъ земляхъ общиннаго владѣнія подлежатъ безъ ограниченія суммой. Въ объясненіяхъ къ этой статьѣ мы читаемъ слѣдующее: «Иски о правахъ на надѣльную землю особая комиссія полагала предоставить вѣдѣнію волостного суда, не ограничивая подсудности ихъ какою-либо цѣною, такъ какъ волостной судъ, въ силу знанія имъ мѣстныхъ условій и мѣстныхъ обычаевъ, регулирующихъ общинное пользованіе землей, лучше всякаго суда можетъ разобраться въ подобныхъ дѣлахъ, между тѣмъ, какъ при разрѣшеніи именно этого рода дѣлъ, въ сущности даже не исковъ о правѣ собственности, *мировой судья былъ бы поставленъ въ большое затрудненіе*, такъ какъ законъ ничего не говоритъ о порядкѣ обращенія надѣльныхъ земель между крестьянами, о переуступкѣ правъ на нихъ, объ отдачѣ ихъ въ аренду и т. п.; даже въ отношеніи передѣльныхъ приговоровъ по ст. 27 общаго положенія законъ ограничивается требованіемъ, чтобы въ нихъ указывался разсчетъ, по которому распредѣляется земля между членами общества, составленіе же этого разсчета предоставляетъ самимъ крестьянамъ, руководствующимся нормами мѣстнаго обычнаго права. Иначе смотрѣла комиссія на дѣла о правахъ на надѣльныя земли, не находящіяся въ общинномъ пользованіи, а составляющія собственность отдѣльныхъ крестьянъ (усадьбы, подворные и досрочно выкупленные участки и укрѣпленныя земли). Оставленіе ихъ подъ дѣйствіемъ крестьянскаго обычнаго права означало бы оставленіе ихъ въ *томъ состояніи правовой неопредѣленности*, противъ которой въ сферѣ землевладѣнія такъ рѣшительно борются и правительство и наши законодательныя учрежденія. Предоставленіе, напримѣръ, вѣдѣнію волостного суда дѣлъ по недвижимости, хотя и надѣльной, но

укрѣпленной въ личную собственность, сводило бы на-нѣтъ всю землеустроительную работу, которая производилась въ силу указа 9 ноября 1906 г. и нынѣ по закону 14 іюня 1910 г.».

Это разсужденіе чрезвычайно характерно по своей противорѣчивости и малой согласованности съ дѣйствительными условіями правовой жизни въ деревнѣ. Совершенно вѣрно, что законъ ничего не говоритъ «о порядкѣ обращенія надѣльныхъ земель», о переуступкѣ правъ на общинную землю. Но вѣдь онъ очень мало говоритъ и о подворномъ владѣніи и собственности. Довольно наивна вѣра законодателей въ то, что общіе суды будутъ защищать отъ разрушенія производящуюся землеустроительную работу. При отсутствіи устойчивости въ правовыхъ отношеніяхъ въ деревнѣ и общіе суды, которымъ не дано руководящихъ нормъ матеріальнаго права, не будутъ въ состояніи создать прочнаго правопорядка. И почему община можетъ обойтись безъ устойчиваго правопорядка—никому не извѣстно.

## III.

Перехожу къ оцѣнкѣ волостного суда по закону 15 іюня 1912 г.

1. Организація волостного суда въ первой его инстанціи остается совершенно неудовлетворительной.

По своему составу онъ почти не отличается отъ волостного суда 1889 г.—развѣ только введено безусловное требованіе грамотности вмѣсто требованія правилъ 1889 г., чтобы волостные судьи были «по возможности» грамотными, да уменьшенъ возрастной цензъ съ 35 до 30 лѣтъ. Способъ выбора болѣе удаченъ, потому что выборы производятся спеціально для того организованнымъ избирательнымъ собраніемъ. Утвержденіе волостныхъ судей мировымъ съѣздомъ дѣлаетъ судъ по личному своему составу независимымъ отъ административныхъ лицъ и учрежденій и, въ частности, отъ власти крестьянскаго начальства. Этой же независимости способствуетъ освобожденіе волостныхъ судей отъ дисциплинарной власти земскихъ начальниковъ. Этими немногими чертами и ограничились улучшенія организаціи волостного суда.

Попрежнему волостной судъ не имѣетъ въ своемъ составѣ лицъ, не только свѣдущихъ въ юриспруденціи, но и такихъ, которыя были бы знакомы хотя бы съ элементарными понятіями въ области права. Этотъ существенный недостатокъ лишаетъ волостной судъ свойствъ, необходимыхъ каждому суду: способности обобщать

юридическія явленія жизни, устанавливать и правильно формулировать общія нормы права, подводить подъ нихъ конкретныя правовыя явленія жизни и излагать свои рѣшенія правильно, обстоятельно ихъ мотивируя.

Попрежнему также волостной судъ сохраняетъ въ полной мѣрѣ свой *сословный* характеръ. Эта черта особенно рѣзко выдѣляетъ волостной судъ, какъ архаическій пережитокъ давно прошедшаго времени, какъ явленіе, связанное съ исчезающими основами дореформеннаго строя и стоящее въ прямомъ и непримиримомъ противорѣчіи съ началами современной гражданственности. Въ этомъ отношеніи особенно непріятно поражаютъ тѣ постановленія новаго закона, которыми опредѣляется неравноправное отношеніе къ волостной юстиціи лицъ привилегированныхъ или, какъ законъ о мѣстномъ судьѣ ихъ называетъ, «неподвѣдомственныхъ волостному суду», съ лицами, этому суду подвѣдомственными. Лица «неподвѣдомственныя» не могутъ быть противъ воли подчинены волостному суду. Они могутъ обращаться въ волостной судъ съ искомъ къ лицу подвѣдомственному или съ обвиненіемъ противъ такого лица, но только по своему желанію. Этимъ однако неравноправіе не ограничивается. Подвѣдомственныя лица обязаны въ извѣстныхъ случаяхъ явкой въ волостной судъ: обязаны личной явкой стороны, обязаны и свидѣтели. Лица «неподвѣдомственныя» не обязаны явкой. Волостной судъ не имѣетъ права требовать ихъ явки, хотя бы считалъ явку ихъ для дѣла полезной. Волостной судъ не можетъ вызывать «неподвѣдомственныхъ» лицъ и въ качествѣ свидѣтелей (ст. 72). Если же показанія такихъ лицъ необходимы суду, онъ входитъ къ мировому судьѣ съ представленіемъ о допросѣ этихъ лицъ и сообщеніи ему протокола допроса. Очевидно, законъ считаетъ оскорбительнымъ для «привилегированныхъ» вызовъ въ судъ и не останавливается даже передъ тѣмъ соображеніемъ, что для правосудія можетъ имѣть значеніе непосредственный допросъ свидѣтеля для того, чтобы составить себѣ непосредственную же оцѣнку силы и значенія показанія свидѣтеля. Законъ не останавливается, такимъ образомъ, передъ нарушеніемъ одного изъ основныхъ принциповъ современнаго процесса и приноситъ его въ жертву отжившему началу сословности.

Историку трудно будетъ примирить такую особенность закона о мѣстномъ судьѣ съ началами манифеста 17 октября и онъ съ изумленіемъ остановится передъ этимъ примѣромъ воскрешенія сословнаго начала въ творчествѣ законодательной власти, созданной манифестомъ 17 октября.

2. Въ правилахъ о волостномъ судѣ поражаетъ полное отсутствіе сколько-нибудь подробныхъ процессуальныхъ нормъ.

Министръ юстиціи въ первомъ своемъ представленіи въ Гос. Думу законопроекта о мѣстномъ судѣ, высказываясь за полное упраздненіе волостного суда и приводя его недостатки, указывалъ: «Волостные суды плохо справляются съ процессуальной стороной дѣла. Существо жалобъ излагается нерѣдко такъ, что нельзя уяснить, въ чемъ заключается исковое требованіе или когда, при какихъ обстоятельствахъ и какой именно совершенъ проступокъ..., вызовъ сторонъ и свидѣтелей производится самымъ первобытнымъ способомъ и повѣстки иногда вовсе не доставляются, дѣла разсматриваются въ отсутствіи отвѣтчиковъ, не только не получившихъ повѣстки, но и не опредѣлившихся; самовольно привлекаются къ отвѣту лица, на которыхъ не указывали истцы; присуждаются иски съ отвѣтчиковъ, которые не вызывались; наказываются не только обвиняемые, но также свидѣтели и обвинители, а иногда даже истцы; дѣла, рѣшенныя уже по существу, снова по желанію какой-либо изъ сторонъ пересматриваются и перерѣшаются, и т. п. Словомъ, можно сказать, дѣятельность, если не всѣхъ, то по крайней мѣрѣ, многихъ волостныхъ судовъ представляетъ собой сплошной рядъ самыхъ грубыхъ нарушеній основныхъ началъ судопроизводства, отчего, конечно, страдаютъ какъ тяжущіеся, такъ и обвиняемые, права и самая личность которыхъ являются, при такихъ условіяхъ, совершенно не огражденными и не обезпеченными».

Казалось бы, что когда было рѣшено сохранить волостные суды и самъ министръ юстиціи сталъ на эту же точку зрѣнія, слѣдовало позаботиться о томъ, чтобы реформированный волостной судъ былъ избавленъ отъ указанныхъ недостатковъ, чтобы для него созданы были простыя, но точныя процессуальныя формы, которыя обезпечивали бы правильное теченіе процесса. Ничуть не бывало. Въ законѣ о мѣстномъ судѣ, сохранилось то же отношеніе къ волостному суду, какъ въ инстанціи какой-то «домашней расправы», а не суда въ настоящемъ смыслѣ этого слова. Въ правилахъ о волостномъ судѣ мы не встрѣчаемъ ни общихъ опредѣленій понятія искового требованія, встрѣчнаго иска, отводовъ, ни опредѣленій объ обезпеченіи исковъ, о предварительномъ исполненіи, ни общихъ началъ ученія о доказательствахъ, ни даже опредѣленія способовъ и порядка вызова къ суду сторонъ и свидѣтелей. Легко понять, что при такомъ отсутствіи судопроизводственныхъ правилъ волостной судъ лишенъ возможности правильно функціонировать, ибо

самому создавать процессуальные порядки и подчинять имъ стороны безъ указаній на законъ чрезвычайно трудно. Слѣдовать же по аналогіи судебнымъ уставамъ будетъ произвольно, ибо никакихъ указаній на допустимость такой аналогіи въ законѣ не содержится.

3. Обращаетъ на себя вниманіе и неудовлетворительность постановки вопроса о примѣненіи обычая въ волостномъ судѣ.

Это тѣмъ болѣе странно, что какъ разъ необходимостью примѣненія обычая законодатель обосновываетъ необходимость сохраненія волостного суда. Несомнѣнно, на эту сторону дѣятельности волостного суда, какъ суда обычнаго права, было обращено вниманіе и правительства и законодательныхъ палатъ. Нельзя было не обратить вниманіе уже потому, что въ этомъ отношеніи правительствомъ были даны сначала сужденія, отвергающія необходимость примѣненія обычая въ мѣстномъ судѣ, а затѣмъ приведены мотивы, опровергающіе эти первоначальныя сужденія и обосновывающіе необходимость сохраненія суда обычнаго права.

Министръ юстиціи, въ первопачальномъ своемъ представленіи законопроекта о мѣстномъ судѣ, защищаетъ мысль объ упраздненіи волостного суда и въ числѣ его недостатковъ находитъ тотъ, что «волостной судъ не является подзаконнымъ, не обязанъ руководствоваться при разборѣ гражданскихъ споровъ опредѣленными нормами права, а рѣшаетъ дѣла *по совѣсти и по мѣстнымъ обычаямъ* [1]). Вся обширная область подвѣдомственныхъ волостному суду гражданскихъ дѣлъ изъята, такимъ образомъ, отъ дѣйствія общихъ гражданскихъ законовъ, замѣняемыхъ мѣстными обычаями. Тамъ, гдѣ обычаи фиксированы и опредѣлены (какъ, напримѣръ, common law въ Англіи) примѣненіе ихъ не вызываетъ затрудненій. Но такой опредѣленности обычаевъ у насъ не замѣчается... Отсутствіе опредѣленности обычаевъ—фактъ несомнѣнный». «Отсюда,—продолжаетъ министръ юстиціи въ своемъ представленіи,—полная неустойчивость и шаткость всего гражданскаго оборота крестьянъ, который какъ бы виситъ въ воздухѣ, не имѣя подъ собой никакой твердой почвы. Явленіе это нельзя не признать крайне ненормальнымъ. Такого положенія вещей, чтобы $^{8}/_{10}$ населенія осталось въ наибольшей части своего гражданскаго оборота внѣ положительнаго закона, чтобы у сотни милліоновъ населенія всѣ правоотношенія опирались лишь на вѣрѣ въ добросовѣстность сторонъ и волостного суда, судящаго по обычаю, *который въ точ-*

[1]) Курсивъ представленія министра юстиціи.

*ности никому неизвѣстенъ* — напрасно было бы искать въ какомъ нибудь современномъ культурномъ государствѣ. Этотъ порядокъ характеризуетъ первобытный, патріархальный строй жизни, но только у насъ онъ доселѣ сохранился для 100 милліоновъ крестьянскаго населенія. *Гибельныя послѣдствія такого безправія неисчислимы...* Всѣ семейныя и имущественныя отношенія крестьянъ, благодаря отсутствію опредѣленныхъ гражданскихъ нормъ, находятся, можно сказать, въ хаотическомъ состояніи. Всякую сдѣлку, всякій шагъ въ гражданскомъ оборотѣ крестьянину приходится совершать наугадъ, на-авось, такъ какъ онъ не имѣетъ возможности впередъ выяснить, правильно ли онъ поступаетъ или неправильно, найдетъ ли пріобрѣтаемое имъ право защиты въ судѣ или не найдетъ. Между тѣмъ, современный экономическій строй, и, въ частности, сельское хозяйство обязательно предполагаютъ обезпеченный разсчетъ и увѣренную предпріимчивость, для чего необходимы опредѣленныя, всѣми соблюдаемыя нормы права. Иначе никакое культурное и хозяйственное преуспѣваніе невозможно и, по мнѣнію большинства сельскохозяйственныхъ комитетовъ, именно отсутствіе въ крестьянскомъ быту такихъ опредѣленныхъ, гражданскихъ нормъ и является одной изъ главныхъ причинъ бѣдности и культурной отсталости крестьянъ»...

Черезъ небольшой промежутокъ времени, однако, мы видимъ, что министерство юстиціи согласилось съ докладомъ комиссіи Гос. Совѣта о мѣстномъ судѣ, въ которомъ комиссія настаиваетъ именно на сохраненіи волостного суда, потому что обычное право должно быть сохранено среди крестьянъ и волостной судъ призванъ быть судомъ обычнаго права.

Особая комиссія Гос. Совѣта признала, что въ настоящее время большая часть гражданскихъ правоотношеній крестьянъ нормируется мѣстнымъ обычнымъ правомъ, которое и впредь должно нормировать крестьянскія правоотношенія взамѣнъ т. X, ч. 1, св. зак., такъ какъ нельзя посягать на его «вѣковой правовой укладъ». Можно было бы, послѣ такого признанія ожидать, по крайней мѣрѣ, заботы о томъ, чтобы обычное право могло правильно констатироваться на судѣ, можно было ожидать въ законѣ указаній на способы распознаванія обычая. Между тѣмъ, въ правилахъ о волостномъ судѣ мы ничего этого не встрѣчаемъ, и единственная статья, данная въ этомъ отношеніи къ руководству волостному суду (ст. 76), гласитъ слѣдующее: «Волостной судъ рѣшаетъ дѣла по совѣсти, на основаніи имѣющихся въ дѣлѣ доказательствъ. При разрѣшеніи дѣлъ по наслѣ-

дованію и раздѣламъ крестьянскаго имущества судъ руководствуется существующими мѣстными обычаями; сими обычаями суду предоставляется руководствоваться и при разрѣшеніи прочихъ гражданскихъ дѣлъ».

Что понимать подъ словами «мѣстный обычай», каковы его формальные признаки, какимъ способомъ можно его установить, кто долженъ его доказать—законъ молчитъ....

4. Въ заключеніе, я хочу еще указать на одну сторону новыхъ правовыхъ порядковъ, вводимыхъ закономъ о мѣстномъ судѣ—оригинальное соотношеніе, имъ устанавливаемое, между обычаемъ и закономъ, между судомъ обычнаго права и судомъ писаннаго права.

Мы видѣли, что прежде министерство юстиціи считало обычное право зломъ крестьянской жизни. Оно признавало, что обычая не существуетъ и что поэтому нѣтъ надобности и въ судѣ обычнаго права, которое отождествлялось министерствомъ съ волостнымъ судомъ. Признавая, что неустойчивость правовой жизни крестьянства обусловливается усиліями прежняго законодательства поддержать примѣненіе обычнаго права, министерство высказывалось за упраздненіе волостного суда. Впослѣдствіи министерство кореннымъ образомъ измѣнило свой взглядъ, но совершенно не согласовало это измѣненіе со многими деталями ранѣе выработаннаго законопроекта и пошло по пути противорѣчій, которыя должны въ высшей степени пагубно отразиться на жизни крестьянъ. По этому же пути пошелъ и Гос. Совѣтъ при выработкѣ правилъ о волостномъ судѣ.

Охраняя примѣненіе обычнаго права и высказываясь противъ искусственной и насильственной ломки правовой жизни крестьянъ, новый законъ почему-то осуществляетъ эту тенденцію, какъ я уже указывалъ, только въ отношеніи правоотношеній, вытекающихъ изъ *общиннаго* землевладѣнія. Но и тутъ законъ о подсудности такъ неясно формулированъ, что самые важные въ настоящее время споры, касающіеся общиннаго землевладѣнія, окажутся какъ разъ изъятыми изъ вѣдѣнія суда обычнаго права.

Въ самомъ дѣлѣ, каковы могутъ быть «иски о правахъ на надѣльныя земли, находящіяся въ общинномъ пользованіи»? Только споры, связанные съ выходомъ изъ общины. Ибо, не выходя изъ общины, членъ общины имѣетъ права на общинную землю, вытекающія изъ приговоровъ, споръ противъ которыхъ (въ формѣ обжалованія) производится не въ судебномъ, а въ административномъ порядкѣ. Споры же, связанные съ выходомъ изъ общины, или рѣшаются въ порядкѣ, указанномъ новыми административными учре-

жденіями, или будутъ связаны съ споромъ противъ уже укрѣпившаго надѣлъ въ свою собственность крестьянина, т. е., не будутъ подсудны волостному суду. Слѣдовательно, самый важный вопросъ, связанный съ общиннымъ землевладѣніемъ, будетъ разрѣшаться не въ судѣ обычнаго права.

Далѣе, извѣстно, что законъ всегда особенно оберегалъ примѣненіе обычая въ области наслѣдственнаго права. Въ соотвѣтствіе этому въ правилахъ о волостномъ судѣ и 1861 г. и 1889 г. содержались указанія, что наслѣдственные споры должны разрѣшаться на основаніи обычая. Въ новыхъ правилахъ о волостномъ судѣ мы встрѣчаемъ такую странную по своей редакціи статью: «Дѣла по наслѣдованію, *кромѣ исковыхъ*, и дѣла по раздѣламъ между наслѣдниками крестьянскаго имущества, входящаго въ составъ крестьянскаго надѣла или составляющаго его принадлежность, безъ ограниченія суммы» подсудны волостному суду (ст. 54, п. 5). Ему же подсудны «дѣла по наслѣдованію, *кромѣ исковыхъ*, и дѣла по раздѣламъ между наслѣдниками оставшагося послѣ крестьянъ движимаго имущества, находящагося въ предѣлахъ волостного судебнаго участка и не составляющаго принадлежности надѣла, если цѣнность его не превышаетъ 500 руб.». Что значитъ «дѣла по наслѣдованію, кромѣ исковыхъ»? Дѣла охранительныя? Но тогда волостному суду подсудны только безспорныя наслѣдственныя дѣла. Въ случаѣ же споровъ, а слѣдовательно, и исковъ о наслѣдственномъ имуществѣ, споры и иски волостному суду неподсудны. Другими словами, всѣ споры и иски о наслѣдственномъ имуществѣ подсудны общимъ судамъ, судамъ «писаннаго права», независимо отъ суммы. Гдѣ же тутъ охрана обычно-правового уклада жизни крестьянъ?

Въ охранительномъ порядкѣ волостной судъ будетъ примѣнять обычай, а въ спорномъ порядкѣ коронный судъ будетъ руководствоваться писаннымъ правомъ, которому такимъ образомъ будетъ принадлежать рѣшающая роль. «Обычно-правовой укладъ жизни» крестьянъ, очевидно, даже въ области наслѣдственнаго права долженъ исчезнуть...

При такой компетенціи, какая очерчена въ новыхъ правилахъ, волостной судъ теряетъ почти всякое значеніе. Онъ будетъ разбирать дѣла до 100 руб. о движимости и по договорамъ и обязательствамъ и дѣла о нарушенномъ владѣніи въ предѣлахъ надѣла. Всѣ остальныя дѣла и въ особенности дѣла по спорамъ о землѣ выйдутъ изъ его компетенціи и будутъ рѣшаться коронымъ судомъ. Всѣ острыя пререканія о сохраненіи или упраздненіи волостныхъ судовъ теряютъ практическое значеніе и превращаются въ академическіе споры.

А между тѣмъ дѣла водворенія правового порядка въ гражданскихъ правоотношеніяхъ крестьянъ не только не подвигаются впередъ, но значительно ухудшаются. Въ самомъ дѣлѣ, представимъ себѣ, хотя бы въ самыхъ бѣглыхъ чертахъ, правовое состояніе крестьянъ въ сферѣ гражданскаго права, послѣ новыхъ землеустроительныхъ законовъ.

Обычно-правовой укладъ общинныхъ порядковъ, безъ всякаго корректива закона въ смыслѣ опредѣленія юридической природы общины, разрушенъ дарованіемъ права каждому члену общины укрѣплять въ личную собственность причитающійся ему участокъ надѣльныхъ съ опредѣленіемъ права на выдѣлъ и укрѣпленіе, съ опредѣленіемъ размѣра укрѣпляемаго участка и съ опредѣленіемъ мѣстоположенія и границы выдѣляемаго участка, передано на разрѣшеніе административныхъ, а не судебныхъ учрежденій—земскихъ начальниковъ и землеустроительныхъ комиссій, дѣйствующихъ безъ всякихъ гарантій, свойственныхъ судебнымъ учрежденіямъ, и, конечно, совершенно некомпетентныхъ въ дѣлѣ примѣненія обычнаго права. Въ предѣлахъ одного и того же надѣла мы встрѣчаемъ цѣлое сплетеніе разныхъ системъ правоотношеній. Въ общинныхъ земляхъ полевыя земли принадлежатъ на правѣ собственности общинѣ и находятся въ постоянномъ пользованіи семействъ-домохозяйствъ на правѣ общаго семейнаго имущества. Усадьбы и усадебныя земли въ этихъ же общинахъ принадлежатъ на правѣ личной собственности домохозяевамъ. Орудія производства, поскольку они являются принадлежностью двора-усадьбы, состоятъ въ единоличной собственности домохозяина, а поскольку они принадлежность полевого хозяйства—въ общей собственности семьи. Подворное владѣніе есть единоличная собственность въ семьяхъ, состоящихъ изъ домохозяина и его нисходящихъ, но общая собственность семьи въ другихъ семьяхъ. А какова юридическая природа общей семейной собственности, нигдѣ въ законѣ не опредѣляется. Наслѣдственное право съ одной стороны предоставлено дѣйствію обычая, а съ другой ей даны предпосылки въ видѣ личной собственности домохозяина, установленной закономъ 14 іюня 1910 г., обычаямъ не знакомой и чуждой. И вмѣсто того, чтобы упорядочить законодательнымъ путемъ этотъ вопіющій правовой хаосъ, его подчиняютъ самымъ разнообразнымъ судебнымъ учрежденіямъ, разнохарактернымъ по своему составу и по процессуальнымъ правиламъ: волостному суду, едино-

личному мировому судьѣ и коллегіальному окружному суду. Въ какое изъ этихъ судебныхъ учрежденій попадетъ данная тяжба, возникшая среди крестьянъ, на почвѣ однихъ и тѣхъ же правоотношеній—дѣло совершенно случайныхъ признаковъ даннаго дѣла, не имѣющихъ никакого отношенія къ существу спора.

Очевидно, улучшеніе такого состоянія, замѣна нынѣшняго правового хаоса въ народной жизни правовымъ порядкомъ не въ измѣненіи судебныхъ учрежденій, не въ той или другой организаціи волостного суда, не въ разрѣшеніи вопроса о сохраненіи или упраздненіи волостного суда, а въ созданіи нормъ матеріальнаго права, въ приближеніи ихъ къ обычно-правовымъ воззрѣніямъ народа и къ требованіямъ правовой жизни крестьянъ. Это дѣло неотложное. Безъ его выполненія никакой прогрессъ въ хозяйственномъ развитіи сельскаго населенія Россіи немыслимъ.

Правда, теперь дѣлается попытка въ этой области: вырабатывается проектъ закона о наслѣдственномъ правѣ крестьянъ. Но эта попытка дѣлается въ тиши, безъ участія широкихъ общественныхъ круговъ, безъ серіознаго стремленія удовлетворить правовымъ запросамъ населенія и съ явно-односторонней тенденціей достигнуть совершенно побочной цѣли—предупрежденія парцеляціи мелкой земельной собственности и, если наслѣдственное право крестьянъ будетъ опредѣлено закономъ подъ вліяніемъ такихъ односторонніхъ и побочныхъ стремленій, та неотложная великая задача, которая стоитъ передъ законодателемъ въ области водворенія правового порядка въ гражданско-правовыхъ отношеніяхъ крестьянъ, не получитъ правильнаго разрѣшенія. А между тѣмъ правильное разрѣшеніе этой задачи, связанной съ осуществленіемъ кодификаціи обычнаго права,—дѣло, повторяемъ, первостепенной государственной важности: приступить къ этой работѣ необходимо немедленно.

Пребываніе крестьянства въ условіяхъ нынѣ существующаго правового хаоса равносильно великому народному бѣдствію.

Послѣ доклада начались пренія.

*Д. В. Кузьминъ-Караваевъ* обращаетъ вниманіе на то, что докладчикъ не установилъ различія между участками, укрѣпленными въ личную собственность домохозяевъ, и участками, выдѣленными къ одному мѣсту; исходя изъ того соображенія, что отрубные участки и участки укрѣпленные—одно и то же, докладчикъ пришелъ къ заключенію, что какъ тѣ, такъ и дру-

гіе не могутъ служить предметомъ исковъ о возстановленіи нарушеннаго владѣнія, подвѣдомственныхъ по ст. 54 волостному суду. Между тѣмъ, существуетъ рѣзкое различіе между участками укрѣпленными и участками отрубными: въ то время какъ владѣлецъ послѣднихъ является полнымъ ихъ собственникомъ, неограниченнымъ въ своихъ хозяйственныхъ распоряженіяхъ, владѣлецъ укрѣпленныхъ участковъ ограниченъ въ своихъ правахъ возможностью передвижки укрѣпленныхъ полосъ и принудительнымъ сѣвооборотомъ. Изъ этого чисто юридическаго различія между послѣдствіями укрѣпленія и выдѣла къ одному мѣсту вытекаетъ, что буквальный текстъ ст. 54 не даетъ основаній для изъятія изъ подсудности волостныхъ судовъ участковъ укрѣпленныхъ, но не выдѣленныхъ еще къ одному мѣсту. Характерно, что докладчикъ въ смѣшеніи понятій укрѣпленія и выдѣла не остановился передъ употребленіемъ неизвѣстнаго ни закону, ни административной практикѣ термина: «укрѣпленный къ одному мѣсту». Далѣе, не могу раздѣлить недоумѣній докладчика по поводу того, что̀ будетъ служить предметомъ разбирательства въ новыхъ волостныхъ судахъ въ отношеніе общинной земли. Вѣдь типичнымъ для общиннаго землепользованія являются многочисленныя и всегда запутанныя арендныя отношенія: споры, возникающіе изъ этихъ отношеній, дадутъ волостнымъ судамъ обширное поприще для своего примѣненія въ жизни. Нельзя затѣмъ, согласиться съ утвержденіемъ докладчика, что землеустроительный процессъ имѣетъ мало общаго съ процессомъ судебнымъ: напротивъ, обязательный вызовъ сторонъ, допущенія свидѣтелей, публичность засѣданій землеустроительныхъ комиссій, инстанціонный порядокъ обжалованія, возможность участія повѣренныхъ—все это создаетъ тѣ подлинныя гарантіи, которыя въ полной мѣрѣ обезпечиваютъ надлежащее теченіе землеустроительнаго процесса. Наконецъ, необходимо отмѣтить, что если признавать имѣющими существенное значеніе вопросы матеріальнаго права у крестьянъ, то придется согласиться съ признаніемъ особенностей судоустройства. Новые волостные суды, по своей задачѣ,—явленіе временное. Въ будущемъ они, вѣроятно, будутъ замѣнены смѣшанными судами, типа суда шеффеновъ; образцомъ такого суда уже сейчасъ является вторая инстанція волостного суда, верхній сельскій судъ.

*Н. Е. Озерецковскій* начинаетъ съ возраженія предыдущему оппоненту Д. В. Кузьмину-Караваеву, будто землеустроительный процессъ тождественъ съ процессомъ судебнымъ. Въ дѣйствительности, при разсмотрѣніи землеустроительными учрежденіями такъ называемыхъ землеустроительныхъ дѣлъ, вовсе не имѣются всѣ тѣ подлинныя гарантіи, которыя въ полной мѣрѣ обезпечивали бы надлежащее теченіе процесса: разъ начавшись, землеустроительный процессъ течетъ въ дальнѣйшемъ въ силу самаго закона; явка сторонъ къ разбирательству не обязательна; просьбы сторонъ о производствѣ мѣстнаго разслѣдованія не подлежатъ обязательному удовлетворенію; землеустроительныя комиссіи въ правѣ производить это разслѣдованіе по собственной иниціативѣ; въ законѣ не содержится указаній на то, при какихъ условіяхъ прекращается теченіе землеустроительнаго процесса. При такомъ положеніи, говорить о гарантіяхъ землеустроительнаго процесса, вопреки мнѣнію Д. В. Кузьмина-Караваева, нельзя. Переходя затѣмъ къ вопросу о предѣлахъ вѣдомства волостныхъ судовъ, приходится отмѣтить, что хотя буквальный текстъ закона и даетъ основаніе для исключенія исковъ, касающихся возстановленія нарушеннаго владѣнія укрѣпленными участками, изъ числа дѣлъ, подвѣдомственныхъ по ст. 54 волостному суду, такъ какъ законъ говоритъ только объ отрубныхъ участкахъ, однако эта группировка исковъ основана не на юридическихъ, а на какихъ-либо посторонніхъ соображеніяхъ, ибо, съ юридической точки зрѣнія, отрубные участки и участки укрѣпленные—одно и то же: какъ на тѣ, такъ и на другіе владѣльцы ихъ имѣютъ совершенно въ одинаковомъ объемѣ право собственности. Впрочемъ, разобраться въ предѣлахъ вѣдомства волостныхъ судовъ крайне трудно, ибо компетенція ихъ, какъ она опредѣлена въ законѣ, чрезвычайно сложна. Въ основаніе ея положены различные принципы: сословный, признакъ самаго имущества, о которомъ идетъ споръ, формальныя основанія самаго иска, цѣна иска и др.; каждый изъ этихъ принциповъ допускаетъ, кромѣ того, рядъ отклоненій и въ результатѣ получается сложная паутина принциповъ, вызывающая рядъ недоумѣній. Въ заключеніе, я затрудняюсь, поддержать утвержденіе докладчика объ отсутствіи въ новомъ волостномъ судѣ чертъ административнаго характера. Такъ, устанавливаемый въ ст. 70 институтъ заочнаго рѣшенія вы-

зываетъ сомнѣнія насчетъ сущности его—является ли онъ процессуальнымъ правомъ или возможностью снисхожденія со стороны суда. Въ функціяхъ волостного суда замѣчается смѣшеніе судебныхъ и слѣдственныхъ дѣйствій. Подобно тому, какъ въ настоящее время не имѣется опредѣленныхъ правилъ о порядкѣ приведенія въ исполненіе рѣшеній волостныхъ судовъ, о подвѣдомственности споровъ по исполненію, объ обязательности этихъ рѣшеній для лицъ и учрежденій, съ коими соприкасаются тѣ, въ пользу коихъ состоялось рѣшеніе волостного суда, такъ и по изданію новаго закона нѣтъ никакихъ основаній считать, что вопросъ объ исполненіи рѣшеній волостныхъ судовъ окажется въ лучшемъ положеніи, и въ новомъ законѣ не говорится ни слова объ исполнительныхъ листахъ и устанавливается двойственная подчиненность исполнительныхъ дѣйствій. Наконецъ, административная такъ сказать физіономія волостного суда сказывается въ порядкѣ сношенія его съ другими «правительственными учрежденіями», въ которыя онъ входитъ съ «представленіями», какъ напримѣръ, къ уѣзднымъ начальствамъ. Говорить поэтому о новомъ волостномъ судѣ, какъ о чисто судебномъ установленіи, не невозможно.

*Н. Н. ханъ-Іомудскій* указываетъ на то, что вопросъ, затронутый докладчикомъ, имѣетъ огромное значеніе, такъ какъ онъ касается интересовъ главной массы населенія Имперіи. Однако, новый законъ о мѣстномъ судѣ распространяетъ свое дѣйствіе только на населеніе коренной Россіи, т. е. на населеніе внутреннихъ губерній, и не коснется населенія многихъ окраинъ Россіи, въ частности Туркестанскаго края, гдѣ мѣстные суды уже дѣйствуютъ давно. Поэтому представляется умѣстнымъ обратить вниманіе Юридическаго Общества на мѣстные суды этой далекой окраины Россіи—Туркестанскаго края, гдѣ этому суду подлежатъ свыше $6^1/_2$ милліоновъ населенія. Какъ разъ въ наступающемъ году различныя правительственныя комиссіи будутъ пересматривать вопросы объ управленіи этимъ краемъ и, въ томъ числѣ, вопросъ о мѣстныхъ судахъ. Докладчикъ разобралъ рядъ недостатковъ въ новомъ законѣ о мѣстныхъ судахъ и, между прочимъ, указалъ, что въ виду незначительной подсудности, предоставленной новымъ закономъ волостнымъ судамъ, весь этотъ вопросъ имѣетъ почти исключительно академическій интересъ и очень мало практическаго интереса. Для

населенія Туркестанскаго края вопросъ о мѣстныхъ судахъ имѣетъ, къ сожалѣнію, огромный практическій интересъ, такъ какъ подсудность въ мѣстныхъ судахъ края, такъ называемыхъ народныхъ судахъ, ничѣмъ не ограничена по гражданскимъ дѣламъ (суды эти разрѣшаютъ вопросы на всякую сумму). При всѣхъ своихъ недостаткахъ, о которыхъ такъ убѣдительно говорилъ докладчикъ, новый законъ о мѣстныхъ судахъ, сдѣлалъ во всякомъ случаѣ крупный шагъ впередъ, изъявъ волостные суды изъ вѣдѣнія исполнительной власти и подчинивъ ихъ мировымъ судьямъ: основной недостатокъ народныхъ судовъ Туркестана и заключается въ подчиненіи ихъ административной власти. Я остановлюсь на народныхъ судахъ исключительно Закаспійской области и не буду касаться трехъ коренныхъ областей Туркестана, Сырдарьинской, Самаркандской и Ферганской, въ которыхъ функціонируютъ единоличные судьи (Казіи), основывающіе свои рѣшенія на писанномъ правѣ (Шаріатѣ): хотя суды эти не выдерживаютъ по общепризнанному мнѣнію никакой критики, но вопросъ объ ихъ непригодности выходитъ за рамки сегодняшняго засѣданія Юридическаго Общества, какъ засѣданія отдѣленія обычнаго права. Между тѣмъ, народные суды Закаспійской области должны какъ разъ руководствоваться нормами обычнаго права. Въ законодательствѣ нашемъ о народныхъ судахъ Закаспійской области содержится очень мало, и законъ ничего не говоритъ ни о судоустройствѣ, ни о судопроизводствѣ въ этихъ судахъ—все это установлено приказами мѣстной административной власти. Именно, съ образованіемъ въ 1874 г. Закаспійскаго военнаго отдѣла, въ составѣ приставовъ Красноводскаго и Мангышлакскаго, Высочайше утвержденнымъ 9 марта 1874 г. временнымъ положеніемъ были учреждены «ордынскіе» народные суды—аульные суды—и, въ качествѣ аппеляціонной инстанціи, съѣздъ біевъ; они рѣшали окончательно дѣла до 300 рубл. Жалобы на рѣшенія съѣзда приносились начальнику отдѣла, который рѣшалъ окончательно дѣла на сумму до 3.000 руб.; по дѣламъ же, превышавшимъ эту сумму, можно было жаловаться главнокомандующему кавказской арміей. Во временномъ положеніи 1874 г. не содержалось, однако, никакихъ подробностей относительно устройства этихъ судовъ и производства въ нихъ. Временное положеніе 1882 г., изданное по занятіи АхалъТекинскаго оазиса, также ничего не

говорило объ устройствѣ народныхъ судовъ. Временное положеніе объ управленіи Закаспійской областью 1890 г., дѣйствующее и нынѣ, тоже не говоря ничего объ устройствѣ народныхъ судовъ, заключаетъ въ себѣ пунктъ 1-й ст. 5, который гласитъ, что «на начальника области возлагается завѣдываніе мѣстнымъ населеніемъ во всѣхъ отношеніяхъ». Какъ констатировала ревизія сенатора графа Палена 1908—1909 г.г., начальниками областей этотъ пунктъ 1-й ст. 5 положенія «былъ истолкованъ въ томъ смыслѣ, что имъ предоставлена и высшая неограниченная власть по судебнымъ дѣламъ, отнесеннымъ къ вѣдѣнію народнаго суда, на этомъ основаніи начальники Закаспійской области присвоили себѣ не только предоставленное ранѣе главнокомандующему кавказскою арміею право принимать и разрѣшать окончательно жалобы на рѣшенія народнаго суда, но и никакими законами не установленное право утверждать, измѣнять и отмѣнять даже не обжалованныя рѣшенія народнаго суда, а затѣмъ узурпировали и принадлежащія исключительно Верховной Власти законодательныя функціи измѣненія организаціи народнаго суда и созданія новыхъ инстанцій». При такихъ условіяхъ получилась невѣроятная картина отправленія правосудія въ народныхъ судахъ. Организація судовъ, создаваемая приказами по области, при частой смѣнѣ начальниковъ областей, получила очень пестрый характеръ, и не только въ каждомъ уѣздѣ она различна, но и въ предѣлахъ одного и того же уѣзда она не одинакова для различныхъ приставствъ и ауловъ. Никто не знаетъ, на что онъ имѣетъ права и на что не имѣетъ права, — не знаютъ не только стороны, но и сами предсѣдательствующіе. Въ народныхъ судахъ предсѣдательствуютъ пристава, или уѣздные начальники, или ихъ помощники, и въ каждое засѣданіе вызываются отъ 4 до 5 судей изъ состава населенія. Предсѣдатели, по своей административной должности, пользуются дисциплинарной властью по отношенію всего населенія и въ томъ числѣ и народныхъ судей и могутъ налагать арестъ даже «за непочтительное отношеніе»; отсюда полное подчиненіе судей своимъ предсѣдателямъ, а потому здѣсь не приходится говорить о свободѣ судейской совѣсти, и дѣла рѣшаются, какъ того пожелаетъ предсѣдатель. Болѣе того, дѣло можетъ попасть на разсмотрѣніе суда только, если того пожелаетъ предсѣдатель, т. е. приставъ или другое начальство. Разрѣшенное

народнымъ судомъ дѣло можетъ попасть въ высшую инстанцію—чрезвычайный съѣздъ народныхъ судей, учрежденный также не законодательнымъ порядкомъ, а административнымъ распоряженіемъ, опять только въ томъ случаѣ, если это разрѣшитъ начальство. При этомъ все зависитъ отъ того, какое представленіе сдѣлаетъ предсѣдатель суда, гдѣ дѣло первоначально разрѣшено, или просто начальникъ уѣзда, отъ того, какъ написано прошеніе, кто докладываетъ это прошеніе, есть ли кому попросить начальство о пересмотрѣ дѣла и т. д. Такимъ образомъ, вторая инстанція учреждена не для всякаго и не для всѣхъ дѣлъ, и все зависитъ отъ случайностей. Въ то же время очень часто бываетъ, что одно и то же дѣло пересматривается въ одномъ и томъ же судѣ два раза, три раза, четыре раза и т. д. Это случается тогда, когда кому либо изъ начальниковъ областей не понравится предыдущее рѣшеніе суда, или когда одной изъ сторонъ удается найти возможность черезъ вліятельныхъ лицъ убѣдить начальство уничтожить невыгодное для этой стороны рѣшеніе, или, когда при сведеніи личныхъ счетовъ кому либо удается интригами добиться пересмотра рѣшенія дѣла, давно вошедшаго въ законную силу, и этимъ нанести своему противнику крупный ударъ. Бываютъ случаи, что рѣшеніе суда простоп не приводятся въ исполненіе, если администраціи оно не оправится. Какъ отмѣчено ревизіей сенатора графа Палена (стр. 167-170 отчета о народныхъ судахъ), дѣла пересматриваются и не приводятся въ исполненіе въ теченіе десятка лѣтъ и напр. дѣло по спору племенъ Атабай и Джафарбай о землѣ и колодцахъ «Кяризъ» тянулось 7 лѣтъ и споръ былъ оконченъ путемъ административнаго отобранія отъ сторонъ спорной земли въ казну. Или вотъ еще нѣсколько иллюстрацій картины порядковъ народнаго суда. Въ 1907 г. возникъ споръ между родами Отамышъ и Тахтамышъ Мервскаго уѣзда о дѣленіи воды въ рѣкѣ Мургабъ; въ спорѣ приняли участіе десятки тысячъ семействъ Туркменъ. Чрезвычайный съѣздъ народныхъ судей рѣшилъ дѣло въ пользу рода Тохтамышъ и начальникъ области рѣшеніе это утвердилъ, причемъ издалъ приказъ, въ коемъ указалъ, что рѣшеніе это нерушимо на вѣки и его можетъ измѣнить только Государь. Однако родъ Отамышъ остался недоволенъ этимъ, и представители его отправились съ жалобой къ генералъ-губернатору. Послѣдній немедленно отмѣнилъ приказъ началь-

ника области и предписалъ дѣло пересмотрѣть въ томъ же съѣздѣ. Рѣшеніе съѣзда оказалось на этотъ разъ въ пользу Отамыша. Хотя это рѣшеніе было окончательное, Тохтомышцы обжаловали его военному министру, и все дѣло поступило въ первый департаментъ сената. Затѣмъ, сенаторъ графъ Паленъ во время ревизіи края пробовалъ примирить населеніе, но это ему не удалось. Вражда между родами обострилась, и стороны едва не дошли до кровавыхъ столкновеній. Въ результатѣ—ни одно изъ рѣшеній съѣзда не было приведено въ исполненіе, и все дѣло осталось въ неопредѣленномъ положеніи. Въ маѣ 1909 г. случайно явилось одно лицо, пользовавшееся довѣріемъ туркменъ, и только его вмѣшательствомъ оба рода были примирены. Другой примѣръ. На островѣ Челекенѣ есть аульный судъ; старшина острова Сеидъ Шерефовъ собралъ у себя народныхъ судей, не вызывая сторонъ, устроилъ засѣданіе суда и этотъ судъ постановилъ: раздѣлить нефтеносный участокъ земли Ергошь, приносящій теперь до 1 милліона рублей дохода въ годъ, между нѣкоторыми владѣльцами, старшиною Сеидомъ и его родственниками, а остальныхъ владѣльцевъ судъ исключилъ изъ числа владѣльцевъ. Старшина, такимъ образомъ, являлся одновременно и предсѣдателемъ суда и стороною въ дѣлѣ и получилъ лично одну треть всей земли участка, не имѣя никакихъ правъ на землю. Старшина это рѣшеніе суда скрылъ отъ владѣльцевъ, лишенныхъ земли, начальнику же уѣзда донесъ, что стороны рѣшеніе выслушали и остались рѣшеніемъ довольны и представилъ рѣшеніе суда на утвержденіе. Начальникъ уѣзда очень любилъ старшину, имѣлъ съ нимъ особыя отношенія и потому это рѣшеніе представилъ на утвержденіе начальнику области. Послѣдній рѣшеніе утвердилъ, а стороны—владѣльцы—и не подозрѣвали ничего о существованіи рѣшенія, такъ какъ нѣтъ никакихъ формальныхъ обрядовъ судопроизводства, могущихъ гарантировать интересы сторонъ. Только, когда старшина, на основаніи этого подложнаго рѣшенія сдалъ въ аренду землю Ергоша товариществу бр. Нобель и это послѣднее приступило къ работамъ, владѣльцы узнали о состоявшемся рѣшеніи. Тогда же они обратились къ начальству съ жалобой, но имъ отвѣтили, что рѣшеніе вошло въ законную силу и сроки обжалованія ими пропущены. Въ дальнѣйшемъ, если начальство пожелаетъ, то

дѣло это будетъ пересмотрѣно и, быть можетъ, нѣсколько разъ; если не пожелаетъ, владѣльцы могутъ еще и понести наказаніе за «кляузы и безпокойства». Такъ, въ данное время въ съѣздѣ пересматриваются давно рѣшенныя дѣла и въ свое время надлежаще утвержденныя—о землѣ Махтумъ Кули-Хана и о водѣ обществъ Кара-Су, только потому, что эти лица навлекли на себя гнѣвъ начальства и оно желаетъ дѣлать имъ непріятности... Въ народныхъ судахъ дѣла должны разрѣшаться на основаніи нормъ обычнаго права туркменъ, на самомъ дѣлѣ, въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ, дѣла разрѣшаются по усмотрѣнію административнаго начальства. Объ обычномъ правѣ вспоминаютъ только тогда, когда является необходимость отстоять передъ высшимъ начальствомъ то или иное распоряженіе мѣстной власти, въ случаѣ жалобы на ея дѣйствія,—тутъ раздаются громкія слова, что «нельзя нарушать обычаи, освященные сѣдой стариной», «нельзя производить коренной ломки бытовыхъ условій» и т. п. Въ дѣйствительности, по рѣшеніямъ народныхъ судовъ почти совершенно нельзя изучать нормъ обычнаго права, такъ какъ въ этихъ рѣшеніяхъ таковое отсутствуетъ. Лица же администраціи, незнакомыя ни съ гражданскимъ уложеніемъ, ни съ обычнымъ правомъ, вносятъ въ рѣшенія просто свой чисто-субъективный взглядъ. Совершенно вѣрно было отмѣчено докладчикомъ, что въ заботѣ объ улучшеніи устройства мѣстныхъ судовъ, самое главное—создать такое матеріальное право, которое могло бы охватить всѣ стороны жизни населенія и отвѣтить на всѣ запросы его гражданскаго правооборота. На этомъ я и кончаю мои слишкомъ затянувшіяся дополненія къ докладу, касающіяся хорошо знакомой мнѣ мѣстной жизни одной изъ нашихъ далекихъ окраинъ. Если я позволилъ себѣ отвлечь вниманіе собранія этими дополненіями, то потому, что вопросъ о реформѣ народныхъ судовъ—слишкомъ больной вопросъ въ жизни Туркестанскаго края и притомъ вопросъ, поставленный какъ разъ теперь на очередь самимъ правительствомъ. Чрезвычайно интересный докладъ А. А. Леонтьева, вскрывающій рядъ недостатковъ новаго закона о мѣстномъ судѣ во внутренней Россіи, представляется поэтому особенно своевременнымъ: онъ предостерегаетъ отъ ошибочнаго пути при предстоящей реформѣ народныхъ судовъ въ Туркестанѣ. Но вопросъ объ этой реформѣ, въ виду

мѣстныхъ особенностей края, требуетъ, конечно, и самостоятельной разработки. Въ надеждѣ, что Юридическое Общество сдѣлаетъ эту реформу предметомъ спеціальнаго обсужденія въ связи съ критикой правительственнаго проекта, я и кончаю свою рѣчь.

*Г. С. Вольтке* обращаетъ вниманіе на то, что при обсужденіи законопроекта о мѣстномъ судѣ депутаты отъ крестьянъ выражали желаніе сохранить волостной судъ, но въ той формѣ, въ какой организованъ верхній сельскій судъ: дѣло въ томъ, что участіе въ составѣ волостного суда лица, освѣдомленнаго въ области правовыхъ вопросовъ, облегчило бы пользованіе закономъ со стороны волостного суда и устранило бы ту волокиту, которая, несомнѣнно, будетъ вызываться частыми отмѣнами рѣшеній волостныхъ судовъ верхними сельскими судами, болѣе совершенными по своему составу. Къ сожалѣнію, законодатель не счелъ возможнымъ пойти навстрѣчу желанію крестьянскихъ депутатовъ и вообще допустилъ въ устройствѣ и въ функціонированіи новаго суда рядъ существенныхъ промаховъ. На одинъ изъ такихъ промаховъ, обойденный въ докладѣ, я и хочу указать. Значительную и серіозную помощь новымъ судамъ въ осуществленіи въ крестьянскомъ населеніи правосудія могла бы оказать земская адвокатура. Между тѣмъ, не только хлопоты земствъ о разрѣшеніи отпуска средствъ для образованія земской адвокатуры попрежнему не встрѣчаютъ сочувствія въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, но и всякое вообще участіе лицъ, профессіонально занимающихся адвокатурой, при разборѣ дѣлъ въ новыхъ волостныхъ судахъ и исключено. Въ качествѣ оправданія такого исключенія указываютъ на то, что волостные суды должны разсматривать дѣла по домашнему, но при этомъ упускаютъ изъ виду, что при разбирательствѣ дѣлъ возникаетъ масса сложныхъ вопросовъ, для правильнаго разрѣшенія которыхъ необходимо участіе опытныхъ юристовъ. Такъ какъ верхній сельскій судъ допускаетъ участіе всѣхъ вообще лицъ, имѣющихъ право вести дѣла въ мировомъ учрежденіи въ качествѣ повѣреннаго, то, несомнѣнно, вторая инстанція разрѣшая дѣла по закону, будетъ очень часто колебать авторитетъ первой инстанціи, функціонирующей въ порядкѣ домашняго суда, безъ всякаго участія юристовъ—какъ въ составѣ судей, такъ и въ качествѣ представителей тяжущихся и обвиняемыхъ.

Докладчикъ *А. А. Леонтьевъ*, отвѣчая своимъ оппонентамъ, указываетъ, что пренія не только не опровергли правильности положеній доклада относительно недостатковъ въ организаціи и порядкѣ функціонированія новыхъ волостныхъ судовъ, а напротивъ, еще болѣе подкрѣпили эти положенія. Что же касается утвержденія Д. В. Кузьмина-Караваева относительно существованія, по его мнѣнію, рѣзкаго различія между участками, укрѣпленными въ личную собственность домохозяевъ, и участками, выдѣленными къ одному мѣсту, то это утвержденіе представляется необоснованнымъ, ибо съ юридической точки зрѣнія отрубные участки и участки укрѣпленные—одно и то же: какъ на тѣ, такъ и на другіе владѣльцы ихъ имѣютъ совершенно въ одинаковомъ объемѣ право собственности, на что уже указалъ оппонентъ Н. Е. Озерецковскій. Нельзя также согласиться съ указаніемъ Д. В. Кузьмина-Караваева на тождественность процесса землеустроительнаго и процесса судебнаго, ибо многія гарантіи, присущія послѣднему процессу, вовсе не извѣстны первому. Сдѣланное Н. Е. Озерецковскимъ перечисленіе чертъ административнаго характера въ порядкѣ функціонированія новыхъ волостныхъ судовъ не исключаетъ возможности признанія этихъ судовъ, по ихъ организаціи, совершенно независимыми отъ административныхъ органовъ.

Предсѣдатель *И. М. Тютрюмовъ* въ своемъ заключительномъ резюме отмѣчаетъ крайнюю важность затронутаго докладчикомъ вопроса о недостаткахъ долгожданной реформы волостныхъ судовъ. Необходимо, однако, имѣть въ виду, что, несмотря на наличность этихъ недостатковъ, новые волостные суды являются всеже лучшими по сравненію съ существующими, ибо они построены на началахъ, несоизмѣримо болѣе высокихъ, будучи введены въ систему общихъ судебныхъ установленій. Того чрезвычайнаго смѣшенія судебныхъ и административныхъ функцій, гибельность котораго на примѣрѣ народныхъ судовъ Туркестанскаго края въ такихъ яркихъ краскахъ нарисовалъ нашъ сочленъ Н. Н. Іомудскій, въ новыхъ волостныхъ судахъ болѣе не существуетъ. Что касается отмѣченныхъ докладчикомъ особенностей въ разбирательствѣ дѣлъ волостными судами, то эти особенности надо разсматривать, какъ временную мѣру, какъ переходную ступень къ сліянію всѣхъ сословій въ одной судебной организаціи. Пока же упро-

ченію возможности осуществленія правосудія новыми волостными судами въ высокой степени способствовала бы кодификація нашего обычнаго права, подобная той, какая существуетъ въ Англіи, Черногоріи. Въ заключеніе позвольте выразить отъ имени собранія благодарность докладчику за его интересный, вызвавшій такія оживленныя пренія, докладъ.

Собраніе аплодисментами выражаетъ благодарность докладчику, послѣ чего засѣданіе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія отдѣленія обычнаго права

3 декабря 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. вечера подъ предсѣдательствомъ товарища предсѣдателя отдѣленія обычнаго права *А. А. Леонтьева.*

Предметомъ занятій служили: 1) избраніе третьяго члена редакціоннаго комитета отдѣленія обычнаго права и 2) докладъ дѣйствительнаго члена Общества *Н. Е. Озерецковскаго*: «*Недробимость мелкихъ земельныхъ владѣній (по поводу опубликованнаго главнымъ управленіемъ землеустройства и земледѣлія проекта правилъ о предупрежденіи дробленія мелкой земельной собственности)*».

Произведенные выборы третьяго члена редакціоннаго комитета дали слѣдующій результатъ: избраннымъ оказался Н. Е. Озерецковскій.

Затѣмъ заслушанъ былъ докладъ дѣйствительнаго члена Общества *Н. Е. Озерецковскаго*: «*Недробимость мелкихъ земельныхъ владѣній*».

### Положенія доклада.

1. Опредѣленіе условій недробимости мелкихъ земельныхъ владѣній нуждается въ спеціальномъ изученіи этихъ владѣній съ ихъ хозяйственно-экономической стороны, проектируемое же главнымъ управленіемъ земледѣлія и землеустройства примѣненіе надѣльныхъ нормъ 1861 г. въ качествѣ заранѣе данныхъ предѣльныхъ нормъ дробимости должно быть признано несоотвѣтствующимъ какъ самой цѣли реформы, такъ и требованіямъ минимальной и разумно направленной стѣснительности всякихъ ограничительныхъ правилъ.

2. Разрѣшеніе вопроса о предѣльной дробимости должно быть

основано на конкретно-органическихъ свойствахъ земельнаго владѣнія, а устанавливаемыя закономъ пространственныя нормы могутъ служить лишь для отгруппировки владѣній, подчиняющихся ограниченіямъ дробленія, и должны быть диференцированы въ зависимости отъ рода культуры земельныхъ участковъ.

3. Въ опредѣленіи условій примѣненія проектируемыхъ правилъ, въ смыслѣ круга подчиненныхъ имъ земельныхъ владѣній и способа дѣйствія правилъ, проектъ проводитъ начала, не согласованныя съ цѣлями реформы, и безъ достаточныхъ основаній игнорируетъ возможность примкнуть устанавливаемыя ограниченія къ нормамъ дѣйствующаго закона.

4. Опредѣляя порядокъ имущественныхъ раздѣловъ между совладѣльцами недробимаго участка, проектъ пытается выйти изъ границъ своей прямой задачи въ область наслѣдственныхъ правоотношеній и вводитъ два института—право преимущественнаго наслѣдованія и срокъ для раздѣла сонаслѣдниковъ, изъ которыхъ первый лишенъ наслѣдственно-правового содержанія, а второй—ясной правовой функціи, причемъ оба не согласны съ началами дѣйствующаго частнаго права.

5. Въ основѣ попытокъ реформировать отношенія по наслѣдованію лежитъ, въ связи съ другими чертами проекта, привходящая задача содѣйствовать образованію единоличныхъ хозяйствъ путемъ раздѣловъ совладѣльцевъ, каковая задача можетъ не только оказаться враждебной основнымъ цѣлямъ реформы, но и внушать опасенія со стороны широкихъ соціально-экономическихъ послѣдствій своего осуществленія, связанныхъ съ искусственнымъ разрушеніемъ родственно-рабочихъ союзовъ и массовой пролетаризаціей мелкихъ землевладѣльцевъ.

6. Порядокъ призванія сонаслѣдниковъ и совладѣльцевъ недробимаго участка къ единоличному владѣнію имъ опредѣленъ въ проектѣ на основаніи признаковъ (старшинства и т. д.), не вытекающихъ изъ природы регулируемыхъ правоотношеній и не поставленныхъ въ связь съ цѣлью устанавливаемаго порядка.

7. Правила проекта, реформирующія порядокъ совершенія земельныхъ раздѣловъ, при своей неопредѣленности и зачаточности въ смыслѣ юридическаго построенія и разработки, даютъ основанія опасаться за обезпеченность заключенныхъ по нимъ сдѣлокъ по установленію вотчиннаго владѣнія, а въ порядкѣ исполненія раздѣловъ открываютъ возможность смѣшенія компетенціи суда и землеустроительныхъ учрежденій.

Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *Н. Е. Озерецковскій* сообщилъ слѣдующее [1]).

Главное управленіе землеустройства и земледѣлія опубликовало недавно и разослало на заключеніе губернскихъ земеустроительныхъ комиссій свой «проектъ правилъ о предупрежденіи дробленія мелкой земельной собственности» [2]), сопровожденный объяснительной запиской. Инищативу вѣдомства по выработкѣ этого проекта можно только привѣтствовать: вредъ измельчанія земельной собственности до тѣхъ предѣловъ, за которыми говорятъ обыкновенно о распыленіи ея, прдставляется съ народно-хозяйственной и соціальной точекъ зрѣнія настолько явнымъ, что доказывать это въ настоящее время значитъ ломиться въ открытыя двери. Пусть мѣры противъ такого распыленія встрѣчаютъ у нѣкоторыхъ экономистовъ ироническую оцѣнку и признаются «музыкой прошлаго» (проф. Ад. Шеффле),—для непосредственно взятаго народнаго быта открываются, въ связи съ измельчаніемъ землевладѣнія, столь реальныя опасности, что даже классическая страна принципа «laissez faire, laissez passer» и свободы частной собственности, Франція, вступила на путь ограниченій [3]). Можно согласиться затѣмъ и съ формулировкой общей цѣли проектируемыхъ правилъ, выдвигаемыхъ ради того, чтобы предупредить образованіе «не жизнеспособныхъ земледѣльческихъ хозяйствъ» [4]). Нельзя, наконецъ, возражать и противъ своевременности постановки вопроса. Возникновеніе и широкое распространеніе крестьянской личной собственности, представленной къ 1 мая 1913 г. площадью въ 12.770.739 десятинъ одной укрѣпленной земли, дѣйствительно, вызываетъ опасеніе, что при той склонности къ раздѣламъ, какая прочно коренится въ крестьянскомъ быту и противъ которой однажды оказался безсиленъ законодатель [5]), эта земельная масса уже вовлечена яли будетъ въ ближайшее время вовлечена въ процессъ неограниченнаго измельчанія. Опасность эта была уже не разъ отмѣчена и въ нашихъ законодательныхъ палатахъ. Выдвигая теперь проектъ правилъ, ограничивающихъ дробленіе земельной собствен-

---

1) Докладъ былъ напечатанъ, съ незначительными измѣненіями, въ «Правѣ» за 1913 г. № 48, 49 и 50.

2) Проектъ напечатанъ въ № 8 «Извѣстій Земскаго Отдѣла».

3) См. Loi sur la constitution d'un bien de famille insaisissable $^{12}/_{18}$ іюня 1909 г.

4) Объяснительная записка, стр. 16 и др.

5) Законъ 16 марта 1886 г., объ ограниченіи раздѣловъ.

ности, вѣдомство землеустройства взяло, такимъ образомъ, дѣйствительно, одинъ изъ очередныхъ вопросовъ и въ общемъ правильно опредѣлило свою задачу. Иное дѣло—какъ, какими путями и въ какомъ объемѣ предполагается практически осуществить эту задачу. Въ этомъ отношеніи проектъ вѣдомства возбуждаетъ цѣлый рядъ возраженій и недоумѣній, къ которымъ мы и перейдемъ дальше. Оставляя въ сторонѣ построеніе и детали проекта и опуская его технически-экономическую сторону, касающуюся порядка разсчетовъ совладѣльцевъ [1]), мы остановимся на общихъ вопросахъ о томъ, какими условіями и признаками опредѣляется недробимость земельныхъ владѣній, какими способами устраняется дробленіе тамъ, гдѣ на почвѣ частнаго права оно можетъ быть потребовано владѣльцами, и, наконецъ, какія процессуальныя нормы вводятся вмѣстѣ съ институтомъ недробимаго участка.

## I.

По вопросу объ условіяхъ и признакахъ недробимости сущность проектируемыхъ правилъ сводится, въ двухъ словахъ, къ запрещенію разбивать земельные участки при ихъ отчужденіи или раздѣлахъ между совладѣльцами, на части, которыя заключали бы меньше извѣстнаго количества десятинъ удобной земли [2]). Устанавливается, слѣдовательно, новый видъ нераздѣльнаго имущества, причемъ нераздѣльность опредѣляется по признаку пространственно-количественному. Что размѣръ годной для культуры площади является однимъ изъ основныхъ условій жизнеспособности земледѣльческаго хозяйства, объ этомъ спорить не приходится. Какъ ни повышать интенсивность самой культуры, компенсируя уменьшеніе культивируемаго пространства, въ концѣ концовъ, неизбѣженъ моментъ

---

[1]) См. А. Э. Вормсъ, Проекты закона о наслѣдованіи, въ «Юридическомъ Вѣстникѣ», кн. III, стр. 182 и слѣд.

[2]) Проектъ, ст. 1: хуторскія и отрубныя владѣнія, съ принадлежащими къ нимъ усадьбами, образованныя при содѣйствіи землеустроительныхъ учрежденій и внѣнадѣльныхъ земель, а также купленныя отъ крестьянскаго банка, съ его содѣйствіемъ или отъ казны на основаніи Высочайшаго указа 27 августа 1906 г. (п. с. з. № 28315), при отчужденіи по добровольнымъ сдѣлкамъ и при обращеніи на нихъ казенныхъ и частныхъ взысканій, равно какъ при раздѣлахъ между наслѣдниками (по завѣщанію и по закону) или соучастниками въ общей собственности, могутъ быть раздробляемы на части только при томъ условіи, чтобы въ каждой изъ нихъ состояло удобной земли не менѣе количества десятинъ, указаннаго въ приложенномъ къ сей статьѣ расписаніи.

когда измельчаніе земледѣльческаго участка приведетъ хозяйство въ тупикъ—къ агрономическимъ и экономическимъ предѣламъ, за которыми начинается невозможность покрывать расходы производства. Для пространственно-количественнаго пріема опредѣленія условій недробимости земельныхъ участковъ имѣются, такимъ образомъ, безспорныя основанія. Но принять этотъ способъ въ томъ видѣ, въ какомъ предполагается установить его по проекту вѣдомства, крайне трудно и потому именно—скажемъ заранѣе,—что онъ не только недостаточно, но и несообразно съ цѣлями закона обоснованъ въ своихъ важнѣйшихъ практическихъ формахъ.

Къ разрѣшенію вопроса о томъ, какое количество земли должно считаться минимумомъ, допускающимъ веденіе самостоятельнаго земледѣльческаго хозяйства, слѣдуетъ подходить прежде всего, съ агрономическими и экономическими данными, выясняющими въ среднихъ цифрахъ такія условія, какъ производительность земли при данныхъ почвенныхъ качествахъ и данномъ уровнѣ технической культуры, стоимость самаго производства, количество рабочей силы, какое можетъ дать въ хозяйство семья владѣльца, расходы по оплатѣ повинностей, амортизаціонные расходы и т. д. Вопросъ ставится, слѣдовательно, какъ элементарная агрономо-экономическая задача, которая, въ связи съ научными и практическими мѣстными обслѣдованіями, можетъ быть выполнена съ большей или меньшей точностью, съ большей или меньшей широтой, но во всякомъ случаѣ, должна быть разрѣшена на почвѣ указанныхъ данныхъ. Въ концѣ концовъ, быть-можетъ, научно-построенная норма, въ цѣляхъ удобства ея приложенія, и должна быть замѣнена какимъ-нибудь практически адэкватнымъ и легко уловимымъ признакомъ—налоговымъ, оцѣночнымъ и т. п., но логика построенія ея отъ этого измѣниться не можетъ. Иначе поступаютъ составители проекта. Они берутъ нормы земельныхъ надѣловъ, установленныя для разныхъ мѣстностей положеніемъ 1861 г., и, отправляясь отъ этихъ готовыхъ цифръ, устанавливаютъ въ особомъ расписаніи пеструю скалу размѣровъ недробимаго участка для большинства губерній Европейской Россіи [1]). При этомъ объясня-

[1]) Принципъ расписанія, выработаннаго вмѣстѣ съ проектомъ, сводится къ тому, что предѣломъ дробимости признается количество земли, соотвѣтствующее двумъ высшимъ или указнымъ надѣламъ, причемъ участки, не достигающіе размѣра одного надѣла, вовсе не подводятся подъ ограниченія дробленія. Такимъ образомъ, норма устанавливается въ видѣ двухъ цифровыхъ линій.

ютъ, что путь мѣстныхъ изслѣдованій слишкомъ длиненъ, реформа неотложна, а нормы 1861 г. даютъ готовую картину фактически существовавшихъ крестьянскихъ надѣловъ въ различныхъ районахъ, выясняя дѣйствительныя потребности крестьянскихъ хозяйствъ [1]).

Совершенно правильно, что надѣльныя нормы 1861 г. зафиксировали обычные фактическіе размѣры крестьянскихъ надѣловъ въ разныхъ мѣстностяхъ Россіи, но какіе же выводы можно сдѣлать отсюда для данной задачи—установить тотъ минимумъ, ниже котораго не слѣдуетъ допускать дробленіе земельныхъ владѣній ради сохраненія жизнеспособности хозяйства. Нормы 1861 г. говорятъ и говорили о томъ, какихъ размѣровъ обычно достигало земельное владѣніе крестьянскаго двора въ данной мѣстности, при современныхъ общихъ условіяхъ, т. е. плотности населенія, размѣрѣ помѣщичьихъ земель, запасѣ свободныхъ пространствъ и т. д. [2]). Законодателю въ 1861 г. эти нормы прежде всего показывали, въ какихъ размѣрахъ можно было произвести надѣленіе землей крестьянъ безъ потрясенія мѣстнаго хозяйства, не упуская въ то же время изъ вида и задачи «обезпеченія быта» [2]).

---

[1]) Объясн. зап., стр. 32.

[2]) Редакціонными комиссіями былъ собранъ и не разъ провѣренъ огромный статистическій матеріалъ, на основаніи котораго выводились надѣльныя нормы. Прежде всего были привлечены числовыя данныя объ относительномъ многоземельѣ разныхъ мѣстностей вообще и въ особенности о существующихъ надѣлахъ въ помѣщичьихъ имѣніяхъ. Затѣмъ имѣлись данныя: 1) объ «обыкновенномъ» поземельномъ надѣлѣ крестьянъ въ помѣщичьихъ имѣніяхъ; 2) о «дѣйствительномъ крестьянскомъ надѣлѣ», и количествѣ земли, состоящей въ непосредственномъ распоряженіи помѣщика; 3) объ «общемъ количествѣ» дворянскихъ земель и т. д. Эти свѣдѣнія при выводѣ надѣльныхъ нормъ провѣрялись и дополнялись на основаніи данныхъ о густотѣ населенія, о способахъ земледѣльческаго хозяйства и т. п. (Скребицкій, Крестьянское дѣло, т. II, ч. 2, стр. 1038—1040).

[2]) Во всеподданнѣйшей запискѣ, представленной Государю 6 февраля 1860 г. предсѣдателемъ редакціонныхъ комиссій Я. И. Ростовцевымъ, значеніе надѣльныхъ нормъ объяснено было слѣдующимъ образомъ: «Комиссіи сочли обязанностью удержать за крестьянами, по возможности, то количество земель, какимъ они нынѣ пользуются за повинности. При этомъ комиссіи убѣждены, что удержаніе за крестьянами этого количества земли лучше всякихъ искусственныхъ нормъ разрѣшаетъ вопросъ, истекающій изъ Высочайшихъ рескриптовъ, именно, сколько нужно земли для обезпеченія быта крестьянъ и исправнаго отправленія ихъ повинностей. Съ другой стороны, комиссіи глубоко убѣждены, что отрѣзка у крестьянъ значительной части земель, пользованіе которыми сдѣлалось потребностью ихъ существованія, была бы

И только. Считать ихъ нормами жизнеспособности, созданными извнутри самого хозяйства, въ силу его внутреннихъ потребностей и законовъ, очевидно не приходится, хотя авторы проекта и приписываютъ эту идею составителямъ положеній 1861 г. [1]). Иначе, сопоставляя, напримѣръ, указные надѣлы самарской и тульской губерній, мы дойдемъ до утвержденія, что на тучномъ черноземѣ земледѣльческое хозяйство нуждается въ такомъ минимальномъ пространствѣ, которое въ три раза превышаетъ пространство, необходимое для хозяйства на песчаныхъ почвахъ. Буквально къ такимъ результатамъ и привели составителей проекта нормы 1861 г., заставившія ихъ установить для уѣздовъ самарской губерніи размѣръ недробимаго участка въ 10, 12,16, 20 и даже 24 десятины, или для всей ставропольской губерніи въ 16 десятинъ, а для сѣверныхъ песчаныхъ уѣздовъ тульской губерніи въ 6 десятинъ. Едва ли можно поставить эти величины подъ однимъ знакомъ—условія жизнеспособности хозяйства. При такихъ условіяхъ нельзя не признать, что мелкоземельному обороту проектъ вѣдомства угрожаетъ такими ограниченіями, разумность которыхъ не только мало, но и несообразно, съ точки зрѣнія цѣли самой реформы, обоснована.

Нельзя затѣмъ не остановиться на крайней суммарности надѣльныхъ нормъ, не различающихъ въ своихъ общихъ цифрахъ различныхъ сельскохозяйственныхъ культуръ. Выдвигать, какъ это дѣлаютъ составители проекта, одну категорію «удобныхъ земель», сваливая сюда пашни, луга, лѣса, сады, огороды и т. д., и вырѣзывать отовсюду недробимые участки непремѣнно одного размѣра, значитъ, даже при раціональномъ вычисленіи нормы, либо идти

---

неисполнима при объявленіи положенія объ ихъ освобожденіи и улучшеніи быта, потому что произвела бы сильное впечатлѣніе на цѣлый земледѣльческій классъ»... Въ то же время, «цифры высшихъ надѣловъ, не составляя общей нормы, по которой всѣ помѣщики были бы обязаны надѣлить своихъ крестьянъ, служатъ, напротивъ къ установленію тѣхъ условій, при которыхъ допускается, въ огражденіе интересовъ помѣщика, отрѣзка излишнихъ земель отъ крестьянскихъ надѣловъ; затѣмъ, какова бы ни была цифра наибольшаго надѣла, помѣщикъ не прирѣзываетъ ни одной сажени изъ своихъ земель къ тѣмъ, которыя состоятъ уже нынѣ въ пользованіи крестьянъ» (Скребицкій, Крестьянское дѣло, т. I, стр. 951—952). И сами комиссіи въ своихъ разсужденіяхъ не разъ возвращаются къ тому, что установленныя ими нормы, соотвѣтствующія фактическому распредѣленію земли, обезпечиваютъ именно спокойное проведеніе реформы.—Ср. также А. Э. Вормсъ. Ю. В., 1913 г. кн. III, стр. 180.

[1]) Объясн. зап., стр. 34.

дальше цѣли и накладывать ненужныя ограниченія, если норма выводится изъ данныхъ, относящихся къ пахотной землѣ, либо не достигаетъ цѣли, если въ основу нормы положено изученіе другихъ культуръ. А когда всякаго рода удобныя земли нивеллируются по одному шаблону, выведенному изъ историческихъ воспоминаній, то о цѣли нормированія и о достижимости ея говорить просто не приходится. Выходитъ вѣдь, что изъ 24 десятинъ сада въ новоузенскомъ уѣздѣ самарской губерніи нельзя отдѣлить ни клочка безъ угрозы жизнеспособности хозяйства, что нельзя продать ни пяди изъ 13-ти десятиннаго виноградника въ Таврической губерніи или изъ 6 десятинъ подмосковнаго огорода... Такія нормы—кандалы для хозяйства. Ясно: если выдвигать одну норму, то нужно распространить ее только на сельскохозяйственныя пахотныя земли, исключивъ всякаго рода другія культуры и указавъ на это въ самомъ опредѣленіи понятія недробимаго участка, а подчиняя ограниченію сельскохозяйственные участки безъ изъятій, необходимо дифференцировать норму, какъ дифференцирована она въ прототипахъ вѣдомственнаго проекта—въ законодательствахъ мелкихъ германскихъ государствъ.

Думается, одно, что слѣдуетъ пойти еще глубже и поставить вопросъ о цѣлесообразности всей постановки такого способа нормированія дробленія земельной собственности, когда самимъ закономъ заранѣе, въ опредѣленныхъ цифрахъ пространственныхъ величинъ, даются нормы минимальной предѣльности безусловно запретительнаго свойства. Нѣтъ нужды доказывать, что отъ всякой ограничительной нормы, а тѣмъ болѣе отъ той, которая скуетъ милліоны земельныхъ владѣній въ земледѣльческой странѣ, необходимо настойчивѣе всего требовать, чтобы она свободу правового оборота не обременяла больше, чѣмъ это вызывается заложенной въ ней цѣлью, съ одной стороны, и съ другой, чтобы она была способна настигать дѣйствительно вредныя, съ точки зрѣнія ея ratio, явленія. Норма предѣльной дробимости должна войти въ жизнь не внѣшнимъ механическимъ регуляторомъ, не прокрустовымъ ложемъ, на которомъ самыя различныя по своимъ условіямъ хозяйства одного района будутъ одни обрѣзаны, а другія растянуты до однихъ симметрическихъ размѣровъ, а мѣркой внутреннихъ хозяйственныхъ возможностей и необходимостей для каждаго владѣнія, прилагаемой въ интересахъ самого владѣнія и способной то суживаться, то расширяться, въ зависимости отъ особенностей случая, учитываемыхъ въ отношеніи къ цѣли закона. Предѣльная норма должна быть ала-

стична. А этому требованію меньше всего удовлетворяетъ неподвижная цифра, заранѣе установленная самимъ закономъ и обозначающая извѣстную безусловно запретную величину.

Если мы обратимся на Западъ, куда не прочь экскурсировать въ своихъ цѣляхъ и составители проекта, то мы увидимъ, что институтъ связаннаго—нераздѣльнаго или недробимаго—участка, существуя здѣсь въ различныхъ формахъ и вытекая изъ разныхъ право-политическихъ заданій, въ отношеніи признака предѣльности построенъ тоже на неодинаковыхъ началахъ. Во Франціи (зак. 1909 г.) и во всѣхъ штатахъ С. Америки, гдѣ существуетъ homestead, въ законѣ опредѣляется не минимумъ, за которымъ (ниже котораго) участокъ можетъ стать нераздѣльнымъ, а максимумъ, за который (выше котораго) не долженъ заходить такой участокъ. Идея предѣльности здѣсь не въ томъ, чтобы непремѣнно связать, а въ томъ, чтобы не связать слишкомъ много. Въ Вестфаліи и смежныхъ рейнскихъ провинціяхъ (зак. 1892 г.) установлено, что нераздѣльный участокъ долженъ достигать извѣстной цѣнности; этотъ же принципъ дѣйствуетъ въ Брандербургѣ и Силезіи. Смыслъ этой предѣльности можетъ быть выраженъ фразой—было бы изъ-за чего связывать. Что касается нераздѣльности по принципу минимальныхъ запретныхъ нормъ дробимости, въ смыслѣ нашего проекта, то нормы такой предѣльности въ своемъ чистомъ видѣ, во-первыхъ, примѣняются, на пространствѣ, такъ сказать, карликовыхъ государствъ (герцогства нассауское, гессенское, баденское и в. к. гогенцоллерское), во-вторыхъ, сами по себѣ онѣ устанавливаютъ чрезвычайно незначительный размѣръ связаннаго участка, въ предѣлахъ 200—300 кв. саженъ для пахотныхъ земель, въ третьихъ, и при незначительности района примѣненія онѣ построены съ извѣстной эластичностью, разнообразясь въ зависимости отъ рода культуры участка—пахотной, луговой, лѣсной, огородной, садовой и т. д., и допуская передвиженіе заранѣе данныхъ цифръ по мѣстнымъ условіямъ, и, наконецъ, въ-четвертыхъ, въ своемъ историческомъ движеніи запретная минимальная норма отъ начала прошлаго столѣтія идетъ къ освобожденію ея въ самомъ законѣ отъ неподвижныхъ фиксированныхъ цифръ: по швейцарскому уложенію, опредѣлить минимальный размѣръ допустимаго дробленія предоставляется, сообразно роду культуры участка, самимъ кантонамъ, а недробимость при наслѣдственныхъ раздѣлахъ обусловлена уже прямо ограничесн-конкретными признаками—«поскольку имущество представляетъ собою хозяйственную единицу».

Проявленная западно-европейскимъ законодательствомъ тенденція построить разрѣшеніе вопроса о предѣльныхъ нормахъ дробимости на органически конкретныхъ признакахъ и передвинуть его въ предѣлы компетенціи болѣе близкихъ къ жизни органовъ заслуживаетъ самаго серьезнаго вниманія. Едва ли правильно требовать, чтобы законодатель вовсе уклонился отъ опредѣленія условій недробимости въ общемъ широкомъ планѣ (цѣль закона, предѣлы распространенія и т. д.); едва ли затѣмъ цѣлесообразно изгонять изъ закона и тѣ цифровыя нормы, которыя могли бы дать, такъ сказать, русло институту, опредѣливъ минимальные и максимальные предѣлы, въ которыхъ можно и должно искать недробимый участокъ, не разбрасываясь по всѣмъ земельнымъ владѣніямъ. Все это долженъ взять на себя законодатель, но при такой задачѣ формула закона должна имѣть скорѣй отрицательный характеръ: онъ долженъ установить, что дробленіе земельныхъ владѣній, не превышающихъ, допустимъ, одну десятину и превосходящихъ десять десятинъ, не подлежитъ ограниченіямъ. Законъ долженъ провести линію—не запрета, а безусловнаго дозволенія. Что касается затѣмъ владѣній, помѣщающихся внутри установленныхъ предѣловъ, то признавать ли ихъ допускающими дробленіе или неразлѣльными—пусть этотъ вопросъ разрѣшается для каждаго владѣнія мѣстными учрежденіями.

На какія же мѣстныя учрежденія можетъ быть возложена задача опредѣленія недробимости участка? Если принять въ разсчетъ, что огромное большинство земель, на которыя должны, по проекту, упасть правила о недробимости, составляютъ владѣнія, образованныя при содѣйствіи землеустроительныхъ учрежденій, обслѣдованныя ими въ почвенномъ и другихъ отношеніяхъ, оцѣненныя и нанесенныя на планы; если затѣмъ имѣть въ виду, что въ дальнѣйшемъ процессѣ образованія мелкихъ земельныхъ владѣній, при содѣйствіи землеустроительныхъ комиссій, попутно съ оцѣнкой, измѣреніемъ и ограниченіемъ участковъ, легко можетъ быть связанъ и разрѣшенъ вопросъ и о нераздѣльности владѣнія по хозяйственнымъ соображеніямъ; если обратить вниманіе на личный составъ этихъ комиссій, включающихъ 4 представителей земства, 4 представителей крестьянъ, члена окружнаго суда и т. д. и располагающихъ, кромѣ того, для мѣстныхъ дѣйствій спеціалистами—землемѣрами и агрономами; если, наконецъ, отмѣтить подвижность и упорядоченность въ настоящее время землеустроительнаго производства, протекающаго сперва обязательно на мѣстѣ,

въ присутствіи сторонъ, экспертовъ и добросовѣстныхъ, а затѣмъ факультативно, въ двухъ инстанціяхъ, съ примѣненіемъ правилъ судебнаго производства, то едва ли можно возражать противъ того, чтобы признаніе земельныхъ участковъ недробимыми было отнесено къ компетенціи именно землеустроительныхъ учрежденій. Конечно, порядокъ примѣненія новыхъ правилъ долженъ быть организованъ на самыхъ прочныхъ основаніяхъ: должны быть введены особыя регистраціонныя книги для участковъ, своего рода Höferolle, должна быть установлена постоянная взаимная связь съ крѣпостными учрежденіями и т. д. Все это вопросы, пока непочатые, но неизбѣжные и теперь, помимо введенія института недробимости. Землеустроительныя комиссіи давно уже вошли въ сферу крѣпостныхъ функцій: и по положенію о землеустройствѣ, и, еще болѣе, по инструкціоннымъ указаніямъ, онѣ обязаны при своихъ производствахъ добывать справки отъ старшихъ нотаріусовъ и сообщать, въ свою очередь, имъ объ измѣненіяхъ въ составѣ владѣній; онѣ налагаютъ запрещенія, выдаютъ акты, обосновывающіе вотчинное владѣніе, хранятъ подлинные документы и т. д. Упорядочить эту сторону дѣятельности землеустроительныхъ комиссій, которая идетъ теперь въ значительной мѣрѣ интуитивно,—задача неотложная, и тѣмъ лучше, если она можетъ быть связана съ проведеніемъ института недробимости. Отмѣтимъ кстати, что и на Западѣ, тамъ, гдѣ законъ не знаетъ заранѣе данныхъ цифровыхъ нормъ, недробимость владѣній опредѣляется при помощи мѣстныхъ учрежденій, до извѣстной степени аналогичныхъ съ нашими землеустроительными учрежденіями, каковы прусскія инстанціи Auseinandersetzungsbehörde и Generalkommission по вопросамъ о раздробленіи рентныхъ имѣній и распространеніи на нихъ Anerbenrecht, вестфальскія комиссіи, разрѣшающія въ двухъ инстанціяхъ споры объ Anerbengut и т. д.

При такомъ построеніи реформы мы достигали бы прежде всего наибольшей эластичности и дѣйственности тяжелыхъ для оборота ограничительныхъ правилъ. Въ то же время облегчалась бы и задача законодателя, ибо установить нормы безусловно допустимаго дробленія значительно проще и, такъ сказать, безотвѣтственнѣй, поскольку, не заключая прямого запрещенія, онѣ допускаютъ извѣстную широту захвата—вплоть до тѣхъ предѣловъ, за которыми уже не остается сомнѣній въ безполезности ограниченій (минимальный предѣлъ) или въ безопасности дробленія земли (максимальный). Безспорно, подобное построеніе осложняетъ реформу, но, во-

первыхъ, результатъ съ избыткомъ окупилъ бы эти осложненія, а затѣмъ развѣ порядокъ, предполагаемый по проекту вѣдомства, не несетъ съ собою подобныхъ же осложненій или даже еще худшихъ?

Составителями проекта сознавалась невозможность прямолинейнаго и неуклоннаго примѣненія устанавливаемыхъ ими нормъ: они предусматриваютъ случаи, когда, по ходатайствамъ заинтересованныхъ лицъ, поддержанныхъ губернскими комиссіями, землеустроительный комитетъ будетъ разрѣшать дробленіе земельныхъ владѣній въ изъятіе изъ общихъ правилъ [1]). Вотъ это правило и заставляетъ думать о неизбѣжности осложненій: разъ для покупателя или собственника, натолкнувшагося на предѣльную норму въ своемъ желаніи купить, продать или раздѣлить участокъ, открыта еще лазейка изъятія, то развѣ они не попытаются использовать ее путемъ соотвѣтствующихъ просьбъ, обѣщаній и жалобъ, ничѣмъ съ своей стороны не рискуя? Всѣ особенности проектируемаго порядка сведутся къ тому, что, во-первыхъ, изъятія будутъ основываться не на какихъ-нибудь наличныхъ дѣйствительныхъ свойствахъ даннаго владѣнія, устраняющихъ опасность его дробленія, а на предполагаемыхъ цѣляхъ отчужденія или раздѣла, безъ всякой гарантіи, что цѣли эти будутъ на самомъ дѣлѣ, осуществлены, и безъ всякой возможности реституировать цѣльное владѣніе, недобросовѣстно раздробленное; во-вторыхъ, каждой просьбой о допущеніи изъятія, очевидно, будутъ заниматься прежде всего, мѣстныя землеустроительныя учрежденія и агенты, путемъ дознаній и изслѣдованій выясняя ея уважительность, а послѣ нихъ центральное учрежденіе, объединяющее широкія линіи землеустроительной дѣятельности и очень далекое отъ конкретныхъ условій отдѣльнаго случая, станетъ по бумагамъ разбираться въ подробностяхъ тысячъ и десятковъ тысячъ частныхъ сдѣлокъ. Думается, при такихъ условіяхъ не только неизбѣжны осложненія, но что осложненія эти будутъ носить особенно тягостный характеръ въ смыслѣ затяжки сдѣлокъ и загроможденія комитета мелкими дѣлами и при всемъ томъ, съ одной стороны, не исчерпываютъ случаевъ дѣйствительно допустимаго дробленія земли, а съ другой не дадутъ гарантій, что въ разрѣшенныхъ

---

[1]) Проектъ, ст. 3: «Комитету по землеустроительнымъ дѣламъ, предоставляется, по ходатайствамъ губернскихъ землеустроительныхъ комиссій, допускать въ отношеніи отдѣльныхъ владѣній изъятія изъ дѣйствія настоящихъ правилъ въ случаяхъ отчужденія или раздѣла сихъ владѣній для торговыхъ и промышленныхъ цѣлей, для возведенія доходныхъ строеній и для обращенія подъ усовершенствованныя культуры»...

случаяхъ оправдаются тѣ предположенія, ради которыхъ они разрѣшены.

Слѣдуетъ, затѣмъ, имѣть въ виду, что, по проекту, мѣстныя землеустроительныя учрежденія, все равно должны будутъ участвовать не только въ разрѣшеніи просьбъ объ изъятіяхъ, но и въ каждомъ нормальномъ случаѣ раздробленія мелкаго земельнаго владѣнія. Предполагается, что всякій раздѣлъ такихъ владѣній будетъ исполняться землеустроительными комиссіями, а большинство сдѣлокъ о раздѣлѣ будетъ либо заключаться въ тѣхъ же комиссіяхъ и свидѣтельствоваться непремѣннымъ членомъ, либо, при совершеніи крѣпостнымъ порядкомъ, фактически разрѣшаться комиссіями, путемъ выдачи особыхъ удостовѣреній, что сдѣлка не нарушаетъ правилъ о предѣльной дробимости. Мы еще вернемся къ этимъ новымъ функціямъ комиссій, а теперь отмѣтимъ только, что засвидѣтельствованіе сдѣлки не будетъ, повидимому, носить исключительно характеръ тѣхъ нотаріальныхъ дѣйствій, которыя предусмотрѣны въ ст. 128 пол. нотар.; при засвидѣтельствованіи, какъ и въ удостовѣреніи, должно быть выяснено, что сдѣлка не нарушаетъ правилъ о предѣльной дробимости. Но и въ этомъ удостовѣреніи едва ли можетъ идти рѣчь о простой справкѣ по расписанію предѣльныхъ нормъ, съ одной стороны, и по актамъ владѣнія, съ другой: къ чему бы тогда это непремѣнное участіе спеціальныхъ учрежденій и отчего такое недовѣріе нотаріусамъ, если дѣло сводится къ задачѣ, для рѣшенія которой достаточно грамотности и умѣнья произвести вычитаніе въ предѣлахъ двухзначныхъ чиселъ. Чувствуется, какъ самая недосказанность этихъ правилъ проекта приводитъ насъ къ той же мысли—поставить вопросъ о недробимости земельнаго владѣнія конкретно и отдать его на разрѣшеніе землеустроительныхъ комиссій. Тогда находятъ свое мѣсто и наполняются необходимымъ содержаніемъ и эти засвидѣтельствованія и удостовѣренія комиссій въ отношеніи сдѣлокъ, связанныхъ съ раздробленіемъ участка.

Одинъ пространственно-количественный признакъ недробимаго владѣнія не даетъ необходимыхъ гарантій жизнеспособности хозяйства, особенно нашихъ крестьянскихъ хозяйствъ. Для этихъ послѣднихъ жизненно-необходимы, при незначительныхъ размѣрахъ пахотныхъ участковъ, тѣ служебныя угодья въ видѣ луговъ, пастбищъ и лѣсовъ, которыя составляютъ придатокъ полевого надѣла, опредѣляемый для каждаго владѣльца не «на общихъ», а на «особыхъ основаніяхъ», чаще всего неуловимыхъ для простран-

ственнаго измѣренія: сѣно дѣлится укосами, копнами, выгономъ пользуются по ограниченному числу головъ скота и т. д. Эти «особыя основанія» далеко не вездѣ могутъ быть устранены и дѣйствительно устраняются при образованіи отрубныхъ и хуторскихъ участковъ: въ однихъ случаяхъ владѣльцы закрѣпляютъ за собой неизмѣнныя доли, въ другихъ продолжаютъ пользоваться угодьями «на принятыхъ основаніяхъ». Учесть эти доли количественно-пространственная норма не можетъ, между тѣмъ учесть и связать ихъ съ земельнымъ участкомъ необходимо. Тѣсное правовое и хозяйственное соединеніе такого придатка съ полевымъ надѣломъ и пахотной землей дѣлаетъ совершенно естественнымъ опредѣленіе его, какъ принадлежности, съ подчиненіемъ судьбы земельнаго участка и даетъ всѣ основанія распространить и на этотъ придатокъ-принадлежность правило о недробимости въ смыслѣ неотдѣлимости его отъ недробимаго земельнаго владѣнія. Въ этомъ видѣ недробимость создавалась бы по тому же признаку хозяйственной связанности, какой наше гражданское право выдвигаетъ для своихъ нераздѣльныхъ имуществъ. Необходимо внести только одно ограниченіе, чтобы не идти дальше цѣли: помимо хозяйственной связанности, основаніемъ для того, чтобы отнести извѣстныя служебныя угодья къ неотдѣлимымъ принадлежностямъ земельнаго участка, должна служить хозяйственная необходимость даннаго рода и количества угодій для земельнаго владѣнія. И поскольку количество необходимыхъ сужебныхъ угодій едва ли можетъ быть указано заранѣе для разнаго рода и размѣра земельныхъ владѣній, мы снова пришли къ той же мысли: нераздѣльность участка должна быть опредѣляема органически-конкретно.

## II.

Рядомъ съ признаками и условіями недробимости, заложенными въ самомъ земледѣльческомъ хозяйствѣ, должны быть поставлены и тѣ формальныя условія, по которымъ проводятся границы собственно примѣненія правилъ о недробимости и опредѣляются способы этого примѣненія. Совершенно очевидно, что широта и практическій эффектъ института отъ этихъ послѣднихъ условій зависятъ ничуть не меньше, чѣмъ отъ матеріально-хозяйственныхъ признаковъ земельнаго владѣнія. Въ проектѣ главнаго управленія въ данномъ отношеніи необходимо отмѣтить два важныхъ момента: 1) правила о недробимости предполагается распространить лишь

на хуторскія и отрубныя владѣнія, и 2) хутора и отруба, образованные при содѣйствіи землеустроительныхъ учрежденій, а также купленные чрезъ крестьянскій банкъ или отъ казны, будутъ подчиняться этимъ правиламъ безусловно, а остальныя хуторскія и отрубныя владѣнія— факультативно, по заявленію владѣльцевъ.

Остановимся на первомъ условіи. Оно понятно съ точки зрѣнія современной политики землеустройства, но съ точки зрѣнія интересовъ народнаго хозяйства въ цѣломъ едва ли можно оправдать такое *изъятіе не-отрубныхъ и не хуторскихъ владѣній* изъ-подъ дѣйствія правилъ, выдвигаемыхъ для охраны жизнеспособности мелкихъ земледѣльческихъ хозяйствъ. Нужно сказать вѣдь, что самое понятіе отрубного владѣнія въ значительной мѣрѣ условно: «отрубные» куски пашни и луга въ трехъ-четырехъ мѣстахъ, раздѣленные сотнями чужихъ владѣній, какъ бы мы ихъ ни называли, остаются въ сущности такимъ же чрезполоснымъ владѣніемъ, какъ и 10—15 подворно-наслѣдственныхъ участковъ, признаваемыхъ закономъ личной собственностью владѣльцевъ. И если различіе между тѣми и другими владѣніями основывать не на количествѣ частей—признакѣ неустойчивомъ, и не на родѣ актовъ владѣнія—признакѣ несущественномъ, а на какомъ-нибудь опредѣленномъ принципѣ юридическаго владѣнія или фактическаго хозяйства, то трудно понять, почему одни владѣнія берутся подъ защиту закона, а другія оставляются на произволъ судьбы. Но дѣло не въ этомъ. Какъ ни велика энергія современнаго землеустройства, все же милліоны десятинъ остаются и надолго останутся въ чрезполосномъ владѣніи собственниковъ — и не только по косности владѣльцевъ, а нерѣдко прямо по невозможности болѣе или менѣе справедливо разверстаться. Толкать эти владѣнія къ измельчанію или закрывать имъ возможность стать подъ защиту закона о недробимости — значитъ несомнѣнное зло чрезполосности осложнять новымъ несомнѣннымъ зломъ. Если владѣльцу 20 полосъ трудно разумно использовать всю рабочую и производительную силу хозяйства, то его тремъ сыновьямъ, раздѣлившимъ землю на 60 полосъ, хозяйствовать будетъ еще труднѣе, и не въ три раза, а значительно больше. Здѣсь уже подлинно грозитъ «народное бѣдствіе», которое показалось поучительнымъ составителямъ проекта почему то только во Франціи [1])... Едва ли слѣдуетъ дѣлать изъ такого бѣдствія урокъ неподатливымъ чрезполосникамъ, предоставляя имъ пожинать «злонравія до-

[1]) Объясн. зап., стр. 9.

стойные плоды». Нельзя признать и послѣдовательность такого исключенія не-отрубныхъ владѣній съ точки зрѣнія основного, защищаемаго составителями проекта, принципа: защищается вѣдь размѣръ, а не фигура земельнаго владѣнія,—размѣръ, который для чрезполосной собственности имѣетъ одинаковое, если не большее, значеніе, чѣмъ для владѣній, сведенныхъ въ правильныя границы.

Въ такомъ же родѣ и второе условіе — *обязательное подчиненіе* ограничительнымъ правиламъ *владѣній*, «образованныхъ *съ содѣйствіемъ землеустроительныхъ учрежденій* и правительства», и факультативное примѣненіе правилъ къ остальнымъ владѣніямъ, «образованнымъ безъ содѣйствія». Почему, въ самомъ дѣлѣ, хутора и отруба, которыхъ не коснулась рука землеустроительныхъ или казенныхъ учрежденій, не заслуживаютъ той заботы и той обезпеченной судьбы, какія уготованы другимъ хуторамъ, возникшимъ «съ содѣйствіемъ»? Для вѣдомства землеустройства «нѣтъ пасынковъ», какъ торжественно было заявлено въ одномъ изъ его циркуляровъ, но тогда—одно изъ двухъ: или проектируемыя нормы, по убѣжденію составителей, принесутъ съ собой дѣйствительное упроченіе мелкаго земледѣльческаго хозяйства—тогда ихъ необходимо распространить на всѣ хозяйства на одинаковыхъ основаніяхъ; или эти нормы сомнительны по своимъ результатамъ—тогда слѣдуетъ для всякаго рода случаевъ снабдить ихъ лишь факультативной силой. Когда мы наблюдаемъ двоякій порядокъ обязательнаго и факультативнаго ограниченія дробимости въ Германіи, мы понимаемъ причины этого различія: обязательная недробимость въ видѣ института Anerbenrecht введена здѣсь, прежде всего въ тѣхъ государствахъ, гдѣ въ обычномъ крестьянскомъ правѣ издавна существовалъ соотвѣтственный институтъ, а затѣмъ, въ другихъ государствахъ она установлена на обязательныхъ основаніяхъ для такъ называемыхъ рентныхъ имѣній. Разумность или по крайней мѣрѣ безопасность первой мѣрѣ доказывать не приходится—достаточно указать, что тамъ гдѣ существовало въ обычномъ правѣ Anerbenrecht и необязательность этого института по закону не помѣшала занести въ списки нераздѣльныхъ имѣній отъ ½ до ¾ крестьянскихъ хозяйствъ [1]). Что касается рентныхъ имѣній, то ихъ обязательная недробимость имѣетъ свои разумные, не говоря объективно, мотивы: имѣнія эти представляютъ собой земельные участки, пріобрѣтенные или

[1]) Въ Ганноверѣ, Ольденбургѣ и др.

изъ частновладѣльческихъ земель подъ условіями уплаты ежегодной ренты бывшему собственнику и недробимости участка, очевидно, прежде всего въ интересахъ бывшаго собственника-рентьера, или пріобрѣтенные изъ государственныхъ земель (въ восточной Пруссіи) подъ тѣми же условіями, но уже въ интересахъ специфической прусской политики—германизаціи окраины и вытѣсненія аборитеновъ крѣпкимъ нѣмецкимъ крестьяниномъ.

Сколько-нибудь похожихъ мотивовъ у нашего вѣдомства землеустройства, конечно, быть не можетъ. Но тогда этотъ порядокъ, при которомъ обыкновенная частная собственность то остается свободной, то становится обязательно недробимой, въ зависимости отъ того, какой землемѣръ, частный или командированный офиціальнымъ учрежденіемъ, провелъ ея границы,—этотъ порядокъ оказывается загадочнымъ. Играетъ ли здѣсь роль неискоренимая привычка дѣлить крестьянъ-хозяевъ на своихъ и чужихъ, дѣйствуетъ ли гипнозъ собственныхъ успѣховъ и увѣренность, что никто до землеустроительныхъ учрежденій не могъ и не сможетъ «устроить» земельное владѣніе такъ, чтобы оно стоило охраны,—только объективно-убѣдительнаго оправданія предположеннаго порядка мы не видимъ. Больше того, въ этомъ различіи коренится рѣшительная опасность для задачъ самаго вѣдомства, для землеустройства въ его настоящемъ видѣ, ибо обязательное обремененіе отрубныхъ участковъ новыми ограниченіями, враждебными правосознанію массы, только увеличатъ и безъ того не малую силу сопротивленія насажденію хуторовъ и отрубовъ. Насколько крестьянство даже при высокой культурности неохотно идетъ навстрѣчу институту недробимости, если въ самомъ быту нѣтъ почвы для этого института, можно видѣть въ той же Германіи. Въ то время, какъ въ Ганноверѣ, гдѣ издавна существовало Anerbenrecht, къ 1907 г. въ списки нераздѣльныхъ владѣній было добровольно занесено изъ 100.109 хозяйствъ 72.813, въ Брандербургѣ съ 1883 г. по конецъ 1906 г. въ эти списки включено всего 79, въ томъ числѣ 29 дворянскихъ владѣній, въ Шлезвигъ-Голштиніи—57, въ Силезіи—44.

Можно было бы, пожалуй, привлечь одно обстоятельство въ защиту предполагаемаго ограниченія сферы примѣненія новыхъ правилъ—недостаточная обоснованность ихъ. Войдя въ жизнь, онѣ стали бы экспериментомъ на пути къ выясненію задачи большой сложности и еще большей важности. И если дѣлать этотъ экспериментъ, то лучше дѣлать его въ ограниченныхъ рамкахъ, оберегая отъ захвата въ лабораторію цѣлое народное хозяйство. Но и

это соображеніе можетъ быть продиктовано развѣ только безнадежностью найти какіе-нибудь разумные пути для разрѣшенія вопроса. Между тѣмъ, дѣло едва ли обстоитъ въ такой степени безнадежно. Мы видѣли, какъ быстро прививается институтъ нераздѣльности тамъ, гдѣ для него есть подходящая почва въ правовомъ и бытовомъ укладѣ крестьянства. Считать въ этомъ отношеніи нашъ правовой бытъ tabula rasa не приходится: для цѣлаго ряда мѣстностей въ положеніи о крестьянахъ владѣльческихъ со времени освобожденія крестьянъ установлено и сохраняетъ свою силу запрещеніе дробить ниже извѣстнаго размѣра земельные участки какъ при наслѣдственныхъ раздѣлахъ, такъ и въ другихъ случаяхъ. Это правило дѣйствуетъ для губерній малороссійскихъ (ст. 69), юго-западныхъ (ст. 102 п. 2), и сѣверо-западныхъ (ст. 151), для семейныхъ участковъ поселянъ (царанъ) бессарабской губерніи (ст. 191), для подымныхъ участковъ въ тифлисской (ст. 299) и кутаисской губерніяхъ (ст. 484) и государственныхъ поселянъ, водворенныхъ въ губерніяхъ закавказскихъ (ст. 518). Районъ дѣйствія ограничительныхъ нормъ, какъ видно, вовсе нельзя назвать незначительнымъ. Составители проекта утверждаютъ, что эти нормы примѣненія не получили, такъ какъ онѣ не сопровождены правилами, устанавливающими порядокъ раздѣла участковъ. Однако, гдѣ данныя для такого утвержденія, если его авторы, по собственному признанію, и не пытались вступить на путь спеціальныхъ мѣстныхъ изслѣдованій? Не правильнѣе ли думать, что, во-первыхъ, законодатель не случайно и не произвольно, а въ виду именно особенностей быта ввелъ эти ограниченія въ однихъ мѣстахъ и не ввелъ въ другихъ [1]); что, во-вторыхъ, наши судебныя и крѣпостныя учрежденія, сталкиваясь со случаями раздѣла, не могли сознательно игнорировать эти ограничительныя нормы закона; что, въ-третьихъ, если на первый взглядъ и не приходится констатировать явныхъ результатовъ примѣненія существую-

[1]) По вопросу о нераздѣльности крестьянскихъ участковъ редакціонныя комиссіи при выработкѣ мѣстныхъ положеній отказались отъ первоначальнаго своего взгляда, основаннаго главнымъ образомъ на отсутствіи юридическихъ основаній для ограниченія дробленія земли, и указывали затѣмъ уже на наличность «очевидныхъ, неотвратимыхъ и многочисленныхъ неудобствъ» неограниченнаго дробленія. Обсуждая стѣснительность ограничительныхъ мѣръ, онѣ находили, что мѣры эти «не представляютъ ни малѣйшаго стѣсненія для имѣній, въ которыхъ существуетъ подворное или участковое крестьянское хозяйство», какъ напр., въ губерніяхъ литовскихъ, малороссійскихъ и новороссійскихъ (Скребицкій, Крестьянское дѣло, т. I, стр. 237).

щихъ нормъ о недробимости, то причины этого слѣдуетъ искать, между прочимъ, и въ отсутствіи до послѣдняго времени развитія и опредѣленности самого института крестьянской собственности въ смыслѣ субъекта собственности, конструкціи ея и актовъ владѣнія, благодаря чему были затруднены формальныя проявленія и института недробимости, и что, наконецъ, въ-четвертыхъ, если, по мнѣнію составителей проекта, существующимъ ограничительнымъ нормамъ мѣшаетъ глубоко войти въ жизнь отсутствіе дополнительныхъ техническихъ правилъ, хотя отсутствіе такихъ правилъ не мѣшаетъ дѣйствовать ст. 394 и сл. X тома, то это ставитъ задачу созданія правилъ, а не говоритъ о безпочвенности самихъ нормъ. Впервые эти правила даны въ настоящемъ проектѣ. И когда возникаетъ вопросъ къ кому и какъ ихъ примѣнить, то, настаивая съ одной стороны на обязательности ограниченія дробленія земельныхъ участковъ, поскольку факультативный характеръ ограниченій обусловливалъ бы проблематичность результатовъ реформы, и избѣгая, съ другой, тяжелой принудительности ея, казалось бы резонно принять въ разсчетъ прежде всего тѣ точки опоры, какія институтъ недробимости можетъ найти въ существующемъ правовомъ и бытовомъ укладѣ. Здѣсь институтъ можетъ быть надѣленъ обязательнымъ характеромъ, непосредственно примыкая къ дѣйствующему закону; въ другихъ мѣстахъ онъ долженъ быть введенъ на факультативныхъ началахъ.

## III.

Опредѣливъ, какія земельныя владѣнія и при какихъ условіяхъ должны быть признаваемы недробимыми, проектъ главнаго управленія, очевидно, долженъ былъ разрѣшить затрудненіе, возникающее неизбѣжно въ тѣхъ случаяхъ, когда недробимый участокъ принадлежитъ нѣсколькимъ лицамъ, которыя въ правѣ потребовать обособленія своихъ правъ посредствомъ раздѣла. Такіе случаи, чаще всего, возникаютъ при совмѣстномъ наслѣдованіи нѣсколькихъ лицъ; возможны они при пріобрѣтеніи земли въ общую собственность, при дареніи нѣсколькимъ лицамъ и т. д. Какъ, при такихъ условіяхъ, сохранить недробимый участокъ, не нарушая по возможности правъ совладѣльцевъ? Въ предѣлахъ задачи, которую преслѣдовали составители проекта, вопросъ стоялъ съ полной опредѣленностью своихъ границъ, пролегающихъ всецѣло въ планѣ одного юридическаго факта раздѣла общей собственности. Что, оставаясь въ этихъ границахъ, можно было разрѣшить возникающее

затрудненіе, доказываетъ нашъ X томъ. Здѣсь тоже устанавливается сперва общее понятіе и виды нераздѣльнаго имущества (ст. 394, 395, 412), дѣлаются затѣмъ выводы о способахъ распоряженія такимъ имуществомъ (ст. 1396, 1633, 1635) и указывается, въ общихъ чертахъ, какимъ порядкомъ могутъ осуществить свои права, завязанныя въ нераздѣльномъ имуществѣ, отдѣльные совладѣльцы, пожелавшіе эти права обособить (ст. 1324). Соблюдать эти границы казалось необходимымъ и составителямъ проекта,— по крайней мѣрѣ, въ своихъ объясненіяхъ они заявляютъ, что проектируемыя «мѣры должны быть ограничены своей прямой задачей, не касаясь, по возможности, вопросовъ иного порядка, какими являются вопросы наслѣдственнаго права» [1]).

На дѣлѣ получилось совсѣмъ другое. Послѣ приведеннаго предупрежденія и нѣсколько разъ повторенныхъ заявленій, что реформа наслѣдственнаго права не входитъ въ рамки проекта, и что сложные и важные вопросы наслѣдованія не должны быть «разрѣшаемы попутно съ вопросомъ дробленія земли», авторы проекта постоянно поднимаютъ именно вопросы наслѣдственнаго права: въ своихъ объясненіяхъ они обстоятельно излагаютъ догму русскаго наслѣдственнаго права съ экскурсами въ область крестьянскаго наслѣдованія, намѣчаютъ въ послѣдней области желательныя измѣненія, полемизируютъ съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ по поводу составленнаго послѣднимъ проекта о крестьянскомъ наслѣдованіи, отстаивая неограниченную свободу завѣщательныхъ распоряженій и инспирируя въ этомъ смыслѣ землеустроительныя комиссіи. А въ самомъ проектѣ «правилъ о предупрежденіи дробленія» съ полной рѣшительностью устанавливается, повидимому, новый институтъ—«*право преимущественнаго наслѣдованія*»—и «преимущественному наслѣднику» посвящаются добрыхъ три четверти проектированныхъ статей [2]).

Обратимся къ тексту проекта. Ст. 8: «въ теченіе 6 мѣсяцевъ со времени открытія наслѣдства наслѣдникамъ предоставляется, по полюбовному между собою соглашенію, опредѣлить изъ своей среды лицъ, вступающихъ въ наслѣдованіе земельными участками и установить всѣ условія раздѣла»... Ст. 9: «если въ установленный въ ст. 8 срокъ полюбовной сдѣлки между сонаслѣдниками не состоится, то право преимущественнаго наслѣдованія участка или частей его

---

[1]) Объясн. зап., стр. 17, 26, 36.

[2]) А. Э. Вормсъ въ цит. ст. называетъ эти правила проектомъ закона о наслѣдованіи въ крестьянскихъ земляхъ.

признается за наслѣдниками въ слѣдующей постепенности»... Ст. 10: «каждый изъ сонаслѣдниковъ можетъ во всякое время отказаться отъ принадлежащаго ему права преимущественнаго наслѣдованія участкомъ, и право это въ такихъ случаяхъ, переходитъ къ слѣдующимъ наслѣдникамъ въ порядкѣ постепенности, установленной въ ст. 9». При всемъ желаніи считаться съ предупрежденіемъ авторовъ этихъ статей, что для практическаго успѣха реформы «стройность и юридическая обоснованность правилъ» не составляетъ главнаго условія [1]), мы не можемъ не остановиться именно на юридической сторонѣ приведеннаго текста—есть, вѣдь, и другое авторитетное мнѣніе, по которому сторона построенія, формулировокъ и согласованія юридическихъ нормъ настолько практически важна, что «пройти мимо нея безъ вниманія и пренебрежительно можетъ только профанъ» [2]).

Наслѣдникамъ *предоставляется* «договориться» о лицахъ, вступающихъ въ наслѣдованіе участками... Повидимому, до этого договора наслѣдники, по мнѣнію составителей проекта, не вступаютъ въ наслѣдованіе участками. Этотъ взглядъ подтверждается и статьей 6, предусматривающей случай, когда имѣется единственный наслѣдникъ и когда «вступленіе наслѣдника во владѣніе наслѣдственнымъ имуществомъ совершается въ общемъ порядкѣ». Какое же юридическое значеніе имѣетъ въ «особомъ порядкѣ», при множественности наслѣдниковъ, «вступленіе въ наслѣдованіе участкомъ»? Каково положеніе наслѣдственнаго имущества и какія права на него у договаривающихся наслѣдниковъ, пока не появится «преимущественный наслѣдникъ»? Какова природа договора «о лицѣ, вступающемъ въ наслѣдованіе», и кто такой самъ «*преимущественный наслѣдникъ*», какъ юридическая фигура? Прежде всего нужно устранить предположеніе, что мы имѣемъ дѣло съ институтомъ *единонаслѣдія*: въ своихъ объясненіяхъ составители проекта категорически заявляютъ, что установленіе начала единонаслѣдія кореннымъ образомъ противорѣчило бы и положительному, и обычному праву, а ст. 4 проекта прямо говоритъ, что недробимыя владѣнія «подчиняются въ отношеніи порядка наслѣдованія ихъ... постановленіямъ дѣйствующихъ по сему предмету узаконеній». По постановленіямъ же дѣйствующаго права, наслѣдники, въ юридическомъ смыслѣ, появляются со всѣми своими еще неосуществленными правами въ моментъ смерти наслѣдодателя.

---

[1]) Объясн. зап., стр. 44.

[2]) М. Я. Пергаментъ, Къ предстоящему внесенію въ Гос. Думу проекта гражданскаго уложенія, Спб., 1913, стр. 14.

Затѣмъ, они въ правѣ принять наслѣдство или отречься отъ него, причемъ какъ тотъ, такъ и другой моментъ одинаково исчерпываетъ—реализуетъ или ликвидируетъ—право наслѣдованія. Какой-нибудь особый моментъ «вступленія въ наслѣдованіе» нашему праву неизвѣстенъ, если не смѣшивать этотъ моментъ съ фактическимъ принятіемъ наслѣдства или со вводомъ во владѣніе по судебному опредѣленію. При какихъ же условіяхъ совершается сдѣлка «о правѣ преимущественнаго наслѣдованія»? Если она заключается до принятія наслѣдства, то договоръ о лицѣ наслѣдника можетъ представлять собой лишь отреченіе сонаслѣдниковъ отъ своихъ правъ въ пользу одного наслѣдника, либо, такъ называемую, улиточную запись, т. е. уступку правъ на наслѣдство, но тогда прекращаются всѣ наслѣдственныя права и обязанности договорившихся сонаслѣдниковъ: право наслѣдованія исчерпано, вмѣстѣ съ наслѣдствомъ на единаго наслѣдника переходятъ всѣ долги наслѣдодателя, и послѣ этого отказъ его отъ наслѣдства, какъ наслѣдства, безусловно недопустимъ, а тѣмъ болѣе «во всякое время», какъ говоритъ проектъ. Всякій дальнѣйшій переходъ унаслѣдованнаго имущества совершается уже не «къ наслѣдникамъ» отъ «наслѣдника» (ст. 10), а въ порядкѣ обычной передачи правъ по сдѣлкамъ inter vivos. Очевидно, не этотъ результатъ имѣли въ виду составители проекта, говоря о переходѣ права преимущественнаго наслѣдованія и послѣ договора о немъ отъ одного къ другому, и, во всякомъ случаѣ, не имѣли въ виду обременять преимущественнаго наслѣдника, и безъ того тяжко обремененнаго выплатами остальныхъ наслѣдственныхъ долей, всѣми долгами наслѣдодателя. Эти выплаты, существующія и помимо договора, показываютъ, что заключенная между сонаслѣдниками сдѣлка не является отреченіемъ отъ наслѣдственныхъ правъ, а возможность появленія, послѣ договора, каждаго изъ участвовавшихъ въ немъ лицъ въ роли, опять-таки, наслѣдника, говоритъ о томъ, что здѣсь не было и улиточной записи. Если допустить затѣмъ, что договоръ о лицѣ, вступающемъ въ наслѣдованіе участкомъ, заключается уже послѣ того, какъ наслѣдство принято сонаслѣдниками, то нужно признать, что предметомъ договора уже не могутъ быть какія-нибудь наслѣдственныя права: при этихъ условіяхъ, когда права наслѣдованія осуществлены принятіемъ наслѣдства, дальнѣйшая передача правъ на имущество не имѣетъ ничего общаго съ наслѣдованіемъ или съ передачей наслѣдственныхъ правъ. Можетъ-быть, наконецъ, мы имѣемъ дѣло со случаемъ, такъ называемой, спеціальной сукцессіи, когда изъ наслѣдственной массы выдѣляется опредѣленное имущество и переходитъ въ особомъ порядкѣ

наслѣдованія? Но и это предположеніе, очевидно, тоже устраняется, если послѣ принятія наслѣдства права преимущественнаго наслѣдника могутъ перейти къ каждому изъ остальныхъ сонаслѣдниковъ, въ качествѣ наслѣдственныхъ правъ. Кромѣ того, и сами составители проекта предупреждаютъ, что «*нераздѣльное имущество не выдѣляется* изъ прочей наслѣдственной массы, а входитъ въ нее въ качествѣ составной части, т. е. нераздѣльное имущество не почитается чѣмъ-то отдѣльнымъ и самостоятельнымъ»[1]).

Повидимому, на самомъ дѣлѣ, «коренной ломки существующаго нынѣ порядка наслѣдованія» проектъ вѣдомства не производитъ. Какъ призываются къ наслѣдству, такъ и принимаютъ его всѣ сонаслѣдники; «вступая въ наслѣдованіе» въ общемъ порядкѣ, они получаютъ право собственности на все имущество—каждый изъ нихъ на каждую часть наслѣдственной массы; никакого договора «о лицахъ, вступающихъ въ наслѣдованіе земельными участками», и никакого «*права преимущественнаго наслѣдованія*» на почвѣ отношеній наслѣдниковъ быть не можетъ. И самъ «преимущественный наслѣдникъ» никакихъ преимуществъ, собственно, въ наслѣдованіи не имѣетъ. Всѣ эти особенности—преимущественныя права, договоръ, порядокъ вступленія въ права и т. д.—возникаютъ и проявляются не при наслѣдованіи, а при раздѣлѣ общей собственности, возникшей въ результатѣ совмѣстнаго наслѣдованія, и касаются не осуществленія наслѣдственныхъ правъ, а осуществленія юридическаго владѣнія на основѣ личной собственности. На этой именно плоскости и въ этихъ именно границахъ лежатъ всѣ преимущества, такъ называемаго, преимущественнаго наслѣдника. Тотъ фактъ, что самое имущество дошло до него по наслѣдству, не играетъ правообразующей роли въ отношеніи его преимуществъ и вовсе не можетъ оправдывать самое понятіе «преимущественнаго наслѣдника», какъ пріобрѣтеніе имущества покупкой или принятіемъ дара не обосновываетъ и не оправдываетъ понятія «преимущественнаго покупателя» или «преимущественнаго дароприниматели», при множественности пріобрѣтателей. Зачѣмъ же тогда эта путаница юридическихъ понятій и эта попытка вмѣшательства въ область наслѣдственныхъ правоотношеній, реформировать которыя не призваны авторы проекта?

Надо полагать, что, собственно, въ терминологической путаницѣ сыграло свою фатальную роль нѣмецкое Anerbenrecht, которое.

---

[1]) Объясн. зап., стр. 23.

какъ извѣстно, спутало конструкцію правоотношеній наслѣдниковъ нераздѣльнаго имущества и въ прусско-германскомъ правѣ[1]). «Право преимущественнаго наслѣдованія»—это просто переводъ Anerbenrecht, пущенный въ нашъ литературный оборотъ, конечно, не авторами вѣдомственнаго проекта. Но, если въ Германіи, въ связи съ обычнымъ правомъ и нормами писаннаго закона, Anerbenrecht представляется опредѣленнымъ и понятнымъ, хотя далеко не безспорнымъ и не однообразнымъ институтомъ, то въ нашей правовой системѣ «право преимущественнаго наслѣдованія» въ томъ видѣ, въ какомъ оно появляется въ проектѣ вѣдомства, оказывается не только новымъ понятіемъ, лишеннымъ бытовыхъ и правовыхъ корней, но и сплошнымъ недоразумѣніемъ. Едва ли, однако, дѣло въ одномъ недоразумѣніи. Область наслѣдственныхъ правоотношеній неудержимо притягивала къ себѣ составителей проекта, особенно тотъ сегментъ ея, который касается ликвидаціи правъ сонаслѣдниковъ. И здѣсь они сказали нѣчто свое, новое.

По нашему гражданскому праву, «наслѣдники, когда ихъ осталось два или болѣе, могутъ, буде того пожелаютъ, 1) остаться въ общемъ владѣніи наслѣдственнымъ имуществомъ, и въ семъ случаѣ примѣняются къ нимъ правила о правѣ собственности общей.., и 2) требовать раздѣла наслѣдственнаго имущества (т. X, ч. 1, ст. 1313). Совершенно естественная норма: нельзя принуждать частное право и добрую волю его субъектовъ тамъ, гдѣ осуществленіе этого права и этой воли не угрожаетъ государственнымъ или законнымъ частнымъ интересамъ. Если наслѣдники не хотятъ раздѣла, законъ не толкаетъ ихъ къ этому и не устанавливаетъ никакихъ сроковъ для раздѣла; а въ тѣхъ случаяхъ, когда они сами потребуютъ раздѣла и, «по причинѣ семейственной вражды и споровъ», между ними раздѣлъ не осуществится полюбовно, закономъ назначается двухгодичный срокъ послѣ подачи прошенія о раздѣлѣ, въ который имъ, опять-таки, предоставляется окончить свои расчеты полюбовно (ст. 1318). Мотивація этихъ нормъ покоится, очевидно, на нежеланіи вмѣшивать безъ крайней нужды въ семейные раздѣлы внѣшній агентъ, въ видѣ суда. Порядокъ, который устанавливаетъ въ своемъ проектѣ вѣдомство землеустройства, иной. Мы уже видѣли, что, по проекту, «въ теченіе шести мѣсяцевъ, со времени открытія наслѣдства наслѣдникамъ предоставляется, по полюбовному между собою соглашенію, опредѣлить изъ

---

[1]) Законъ 8 іюня и В. G. B.—См. бар. Фрейтагъ-Лоринговенъ, Реформа наслѣдованія въ крестьянской недвижимости, въ «Журналѣ Министерства Юстиціи», сентябрь, 1910 г., стр. 33 и слѣд.

своей среды лицъ, вступающихъ въ наслѣдованіе земельными участками, и установить всѣ условія раздѣла» (ст. 8). Если въ этотъ срокъ полюбовной сдѣлки между сонаслѣдниками не состоится, то наслѣдники могутъ, конечно, обратиться въ судъ (ст. 12), но этого мало; вмѣстѣ съ тѣмъ, открывается особый и притомъ необходимый порядокъ перехода «права преимущественнаго наслѣдованія участка или частей его», построенный въ общемъ на принципѣ предпочтенія лицъ по старшинству [1]).

Попытаемся разобраться и сдѣлать выводы. Если въ этомъ шестимѣсячномъ срокѣ видѣть отлагательно-преклюзивный срокъ, то нужно признать, значитъ, что до истеченія срока наслѣдники не въ правѣ просить судъ о раздѣлѣ, если бы и захотѣли. Чѣмъ вызывается такая отсрочка—не раздѣла послѣ просьбы о немъ, какъ это устанавливается X томомъ, въ надеждѣ, «что семейственная вражда и ссоры» лицъ, порѣшившихъ раздѣлиться, улягутся,—а отсрочка самой просьбы о раздѣлѣ? Отвѣта на это мы не находимъ. Едва ли, однако, въ этомъ шестимѣсячномъ ожиданіи предъ нами только преклюзивный срокъ, по крайней мѣрѣ, если слѣдовать точной формулировкѣ проекта: «въ теченіе срока предоставляется» полюбовно произвести раздѣлъ. Если право предоставляется срочно, то съ истеченіемъ срока его уже нѣтъ. И поскольку рѣчь идетъ здѣсь не о какомъ нибудь судебномъ дѣйствіи, а о распоряженіи частнымъ правомъ посредствомъ частной же сдѣлки, предъ нами стоитъ не преклюзивный срокъ, а скорѣй срокъ отмѣнительный или даже давностно-погасительный, правовая функція котораго точнѣе можетъ быть формулирована такъ: наслѣдники, не раздѣлившіеся добровольно въ теченіе даннаго срока, теряютъ право на добровольный раздѣлъ. Но этимъ не исчерпывается правовая санкція нормы: если добровольной сдѣлки въ теченіе срока не состоится, то право владѣнія переходитъ въ необходимомъ, предустановленномъ порядкѣ. Ст. 12 проекта подчеркиваетъ этотъ результатъ, обязывая судъ руководствоваться при раздѣлѣ правилами именно этого обязательнаго порядка. Въ этомъ случаѣ предъ нами, очевидно, стоитъ уже не срокъ, а лишь комбинированное со срокомъ отлагательное условіе отрицательнаго типа, ненаступленіе котораго (условія заключенія сдѣлки) необходимо влечетъ за собою переходъ и распредѣленіе правъ на унаслѣдованное имущество въ особомъ порядкѣ. Формулировка нормы не оставляетъ въ этомъ сомнѣнія.

---

[1]) Проектъ, между прочимъ, называетъ этотъ порядокъ «старшинствомъ правъ»—опять недопустимая неточность термина.

Въ концѣ концовъ, какое же значеніе имѣютъ правила о шестимѣсячномъ срокѣ? Нельзя, въ самомъ дѣлѣ, серьезно думать, что частное право и его средства въ состояніи заставить наслѣдниковъ раздѣлиться противъ ихъ воли или что непроизводство раздѣла въ указанный срокъ можетъ повлечь за собой лишеніе права на раздѣлъ или автоматическое распредѣленіе имущества помимо или противъ желанія его владѣльцевъ. Не останавливаясь на элементарныхъ принципахъ частнаго права, стоитъ представить себѣ конкретно случаи примѣненія нашихъ правилъ, чтобы оказаться въ тупикѣ. Если въ шестимѣсячный срокъ, очень непродолжительный для выясненія наслѣдственныхъ правоотношеній, наслѣдники не успѣли сговориться между собою, скажемъ, потому, что не всѣ они явились на лицо, то на седьмой мѣсяцъ они были бы уже не въ правѣ произвести раздѣлъ по добровольной сдѣлкѣ и безъ суда... Дальше: между сонаслѣдниками «лицо, вступающее въ наслѣдованіе участкомъ», не вызываетъ сомнѣній, но возникли и не окончились въ теченіе 6 мѣсяцевъ споры о наслѣдственныхъ правахъ и доляхъ,—тѣмъ не менѣе переходъ «права преимущественнаго наслѣдованія» совершается въ предустановленномъ порядкѣ, хотя бы и противъ воли сонаслѣдниковъ. Никакой сдѣлки при такихъ условіяхъ имъ заключать не приходится, а если она и будетъ заключена, то завтра же можетъ быть опорочена... И, наконецъ, весьма возможный случай: наслѣдники вовсе не хотятъ раздѣла, въ особенности надъ свѣжей, такъ сказать, могилой наслѣдодателя,—не заключаютъ сдѣлки, не обращаются въ судъ, не говоря о преимущественномъ наслѣдникѣ... Какъ быть съ ними?

Мотивъ этого сложнаго и непрактичнаго изобрѣтенія лежитъ, повидимому, тоже въ плоскости современной землеустроительной политики. Предъ глазами авторовъ проекта стоялъ старый врагъ—общность имущественныхъ правъ въ крестьянской семьѣ. Онъ былъ пораженъ или, по крайней мѣрѣ, значительно ослабленъ, этотъ врагъ, такими ударами, какъ указъ 9 ноября и законъ 14 іюня. Но теперь возникло опасеніе, что изгнанный въ дверь врагъ войдетъ въ окно и сумѣетъ укрыться подъ защиту правилъ о недробимости земельныхъ участковъ. Позволимъ себѣ привести необычайно яркій отрывокъ изъ разсужденій составителей проекта. Обсуждая вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли предоставить сонаслѣдникамъ право хотя бы временнаго проживанія на участкѣ, который долженъ перейти къ одному изъ нихъ нераздѣльно, авторы проекта находятъ, что «предоставленіе права на совмѣстное проживаніе даетъ основаніе предполагать, что въ жизни оно изъ временнаго будетъ пре-

вращаться въ постоянное и создастъ, такимъ образомъ, въ дѣйствительности, своего рода семейную общину, причемъ всѣ члены семьи, хоть юридически и не будутъ имѣть права на части земли преимущественнаго наслѣдника, фактически будутъ продолжать пользоваться ею совмѣстно съ нимъ и раздроблять ее на чрезполосные обрывки. Для этого достаточно будетъ только не требовать съ преимущественнаго наслѣдника производства выплатъ за причитающіяся имъ наслѣдственныя доли, довольствуясь, вмѣсто того, предоставленіемъ имъ постояннаго крова и содержанія». Для борьбы съ этимъ «зломъ» составители проекта не останавливаются ни предъ какими мѣрами. «При такихъ условіяхъ продолжаютъ они прикакими мѣрами. «При такихъ условіяхъ—продолжаютъ они—пришлось бы принимать и помимо требованія наслѣдниковъ мѣры къ прекращенію незаконнаго совладѣнія, вплоть до отчужденія съ публичныхъ торговъ недробимаго участка». Но инерція мысли заводитъ еще дальше и заставляетъ остановиться на обсужденіи возможности примѣненія прямыхъ мѣръ пресѣченія и предупрежденія въ видѣ «принудительнаго прекращенія совмѣстнаго проживанія», и только здѣсь наступаетъ нерѣшительная остановка: «едва ли можно слѣдовать такъ далеко—замѣчаютъ авторы проекта—по пути охраненія началъ единоличнаго хозяйства, какъ то вытекаетъ изъ этихъ соображеній» [1]).

Такъ вотъ путь, по которому идетъ проектъ,—«*путь охраненія началъ единоличнаго хозяйства*». Задача, значитъ, не въ томъ, или не только въ томъ, чтобы участокъ не дробился, а въ томъ, чтобы онъ, кромѣ того, находился въ рукахъ единоличнаго хозяина. Къ этому должны вести и нормы объ особомъ срокѣ на производство раздѣла, съ одной стороны создавая фикцію обязанности для сонаслѣдниковъ раздѣла, а съ другой открывая просторъ для очень недвусмысленныхъ, но вполнѣ реальныхъ вожделѣній «преимущественнаго наслѣдника». Дѣло въ томъ, что этотъ наслѣдникъ получаетъ при раздѣлѣ имущества рядъ выгодъ: ему даромъ, безъ включенія въ долевую оцѣнку, отдаются жилыя и хозяйственныя постройки и живой и мертвый инвентарь; остальныя наслѣдственныя доли оцѣниваются для него въ цѣляхъ выплаты ихъ, на особо льготныхъ условіяхъ. А эти мѣры вмѣстѣ съ облегченіемъ кредита и условій платежей, создаютъ «для преимущественнаго наслѣдника, какъ основательно полагаютъ составители, очевидную выгоду принять на себя недробимый участокъ, не допуская остальные

[1]) Объясн. зап., стр. 56 и 57.

ныхъ наслѣдниковъ до совмѣстнаго съ нимъ владѣнія» [1]). Развѣ, на самомъ дѣлѣ, при такихъ условіяхъ, устоитъ преимущественный наслѣдникъ отъ соблазна немедленно по миновании срока, погнать совладѣльцевъ, тѣмъ болѣе, что онъ, ничѣмъ не рискуя, можетъ сдѣлать и выгодную операцію—продать инвентарь, постройки и подбросить сонаслѣдникамъ обезцѣненный участокъ, прекративъ свои имъ платежи. И пусть торжествуютъ «начала единохозяйства»!..

Нельзя возражать противъ предоставленія льготъ владѣльцу недробимаго участка по оцѣнкѣ и при выплатѣ долей другихъ сонаслѣдниковъ, но противъ такой постановки преимуществъ одного изъ сонаслѣдниковъ и противъ такого натиска на общность правъ сонаслѣдниковъ нельзя не протестовать, ибо здѣсь рѣчь идетъ уже не о мѣрахъ ограниченія дробленія земли и даже не объ охранѣ идеала разумной политики—личной собственности, а о борьбѣ за новоявленный идеалъ—хозяина-одиночки, причемъ въ результатѣ этой борьбы съ ея именно средствами намѣчается только одна вѣрная и неотвратимая перспектива—разрушеніе морально здоровыхъ и экономически необходимыхъ условій крестьянскаго быта.

Въ самомъ дѣлѣ, сближать цѣли охраны недробимаго участка и цѣли устраненія съ него совладѣльцевъ, очевидно, не приходится: наличность совладѣльцевъ вовсе вѣдь не влечетъ за собой дробленія земли, наоборотъ, юридически, совладѣніе исключаетъ дробленіе, какъ, въ свою очередь, именно дроблениемъ ликвидируется совладѣніе. Въ области правовыхъ отношеній, не осложненныхъ спеціальнымъ запрещеніемъ дробить участокъ, эти двѣ цѣли исключали бы одна другую, а при существованіи запрещенія устраненія совладѣльцевъ, ничуть не угрожающихъ недробимости, можетъ вызываться, повидимому, совершенно постороннимъ соображеніями. Напрасно указывать на опасность фактическаго обособленія отдѣльныхъ совладѣльцевъ на частяхъ недробимаго участка: при дѣйствіи правилъ о недробимости такіе случаи возможны, очевидно, лишь по добровольному согласію всѣхъ совладѣльцевъ и будутъ существовать до перваго толчка, который можетъ быть нанесенъ, по любому поводу, каждымъ изъ совладѣльцевъ и повлечетъ за собою ликвидацію фактической общности или обособленности землепользованія. А при устойчивости согласія нѣтъ средствъ, если забыть о полицейскихъ мѣрахъ, заставить собственника участка устранить другихъ лицъ отъ пользованія его землей въ тѣхъ или

[1]) Объясн. зап., стр. 44.

другихъ формахъ. Неужели составители проекта серьезно думаютъ, что земля, принадлежащая извѣстному лицу на правѣ частной собственности, можетъ быть обращена въ публичную продажу по требованію офиціальныхъ инстанцій за то, что собственникъ безвозмездно или за плату, по договору или безъ договора предоставилъ тѣ или другіе участки ея въ пользованіе другимъ лицамъ? Или, можетъ быть, невозможное въ частныхъ правоотношеніяхъ постороннихъ лицъ становится возможнымъ, когда правоотношенія эти завязываются между родственниками и сонаслѣдниками?

Напрасно говорить и о семейной общинѣ. Семейная общность правъ въ собственномъ смыслѣ, т. е. семейная собственность на участкахъ личнаго владѣнія, какимъ стала теперь крестьянская собственность, больше не возродится: съ тѣхъ поръ какъ право на землю устанавливается и доказывается лишь актами, точно перечисленными въ законѣ, опредѣляющемъ это право, какъ личную собственность, и переходитъ затѣмъ отъ одного лица къ другому не иначе, какъ по крѣпостнымъ сдѣлкамъ, отпала самая юридическая возможность перерожденія личной собственности въ семейную. Если остается еще общность земельныхъ правъ, то она проявляется какъ общая собственность, т. е. касается формы существованія права, признаваемаго для каждаго изъ участниковъ все-таки личнымъ, а не семейнымъ правомъ. Бороться съ этой формой имущественной общности точно такъ же, какъ съ фактически отдѣльнымъ пользованіемъ, и невозможно, пока нѣтъ запрещенія для общей собственности, и нелогично, какъ съ точки зрѣнія защиты права личной собственности, такъ еще болѣе съ точки зрѣнія охраны недробимаго владѣнія.

Что касается новаго идеала—хозяина-одиночки,—то его положительный соціально-экономическій вѣсъ долженъ быть еще доказанъ. На самомъ дѣлѣ, нелегко признать соціально здоровой ту политику, которая стремится во что бы то ни стало разбить соединеніе сонаслѣдниковъ, чаще всего являющееся союзомъ родственниковъ, образовавшимся послѣ смерти родоначальника и объединеннымъ не только имущественной общностью, но и извѣстными родственными связями. И въ особенности трудно признать это, когда въ качествѣ микроба разрушенія, выдвигается соблазнъ имущественной выгоды для одного за счетъ другихъ [1]). Еще больше

---

[1]) Эта черта проекта отмѣчена, между прочимъ, и Т. М. Яблочковымъ, Юр. Зап., III, стр. 474: «Новѣйшіе законопроекты о наслѣдованіи».

сомнѣній задача устраненія совладѣльцевъ вызываетъ со стороны своихъ хозяйственно-экономическихъ результатовъ въ отношеніи той именно жизнеспособности крестьянскаго хозяйства, огражденіе которой составляетъ основную цѣль проектируемыхъ правилъ. Уходъ изъ налаженнаго хозяйства большинства его участниковъ самъ по себѣ долженъ явиться потрясеніемъ хозяйства и неминуемо вызвать его переустройство. Сплошь и рядомъ, затѣмъ, этотъ уходъ лишитъ хозяйство той рабочей силы, которая только и могла, по особымъ условіямъ своего положенія—по своей дешевизнѣ и въ виду личной заинтересованности работника,—обезпечить самостоятельное существованіе хозяйства. Единоличный хозяинъ, устранивъ совладѣльцевъ, нерѣдко будетъ вынужденъ прибѣгать къ наемнымъ рабочимъ рукамъ—и это въ то время, когда на него ляжетъ бремя регулярныхъ денежныхъ выплатъ устраненнымъ совладѣльцамъ. Если принять въ разсчетъ, что рѣчь идетъ о незначительныхъ по своимъ размѣрамъ хозяйствахъ на нераздѣльныхъ участкахъ, что балансъ крестьянскаго хозяйства, даже при высокой культурѣ, складывается обычно такъ, что не оставляетъ почти мѣста для какихъ-нибудь денежныхъ выплатъ изъ его доходовъ на сторону, то легко возникаетъ опасеніе, что подстрекательство къ раздѣламъ и устраненію совладѣльцевъ становится угрозой той именно жизнеспособности хозяйствъ, оградить которую прежде всего призваны правила о недробимости.

Не слѣдуетъ забывать при этомъ послѣдствій покровительствуемыхъ наслѣдственныхъ раздѣловъ и для другой стороны—для устраняемыхъ отъ земли и хозяйства сонаслѣдниковъ. Нѣтъ спора, что хозяйственное обезпеченіе ихъ на одномъ нераздѣльномъ участкѣ нерѣдко окажется ничтожнымъ; все-таки, это участіе въ своемъ хозяйствѣ будетъ сохранять для нихъ постоянную область приложенія своей рабочей силы, въ огромномъ большинствѣ случаевъ неподготовленной, да и не имѣющей возможности въ условіяхъ нашего крестьянскаго быта подготовиться къ какимъ-нибудь другимъ промысламъ. Въ то же время оно—это участіе въ хозяйствѣ—будетъ служить для нихъ если и не обильнымъ и не единственнымъ, то своимъ, не случайнымъ источникомъ средствъ неприхотливаго существованія среди родственнаго и рабочаго союза. Легко рисовать складную картину, какъ улучшается хозяйство личнаго владѣльца, оставшагося въ одиночествѣ на нераздѣльномъ участкѣ, какъ поднимается его покупательная способность, какъ слѣдомъ за этимъ идетъ оживленіе промышленности, поглощающей свободную

рабочую силу устраненныхъ изъ хозяйства совладѣльцевъ [1])... Всѣ эти прекрасныя перспективы, если бы даже и была безспорна ихъ первая посылка, объ улучшеніи хозяйства въ рукахъ хозяина-одиночки, годны для элементарной схемы законовъ динамики народнаго хозяйства. Въ дѣйствительности же промышленный подъемъ—процессъ настолько медленно осуществляющійся, сложный и неустойчивый, что когда противъ этой ученически нарисованной картины ожидаемыхъ отъ него благъ развертывается, какъ цѣна ихъ, близкая и вѣрная перспектива разрушенія естественныхъ родственно-рабочихъ союзовъ и искусственнаго обезземеленія массъ, вчера занятыхъ въ собственномъ хозяйствѣ, а сегодня выбрасываемыхъ на рынокъ рабочей силы съ ничтожными культурными и денежными запасами, то нуженъ, въ лучшемъ случаѣ, нарочитый оптимизмъ, чтобы толкать жизнь въ сторону этой сдѣлки. Нельзя возражать противъ естественнаго отлива свободной рабочей силы изъ крестьянскаго хозяйства и противъ поглощенія ея другими видами промышленности, но искусственная массовая пролетаризація крестьянства можетъ не страшить развѣ тѣхъ, кто мечтаетъ о дешевыхъ батракахъ, но никакъ не органы внѣклассового землеустройства.

Очень любопытно, что «опытъ западно-европейскихъ странъ», изученный составителями проекта, не помогъ имъ разобраться въ тѣхъ задачахъ и тревогахъ, которыми руководится тамъ современное законодательство о нераздѣльности мелкой земельной собственности. Случилось то, что нерѣдко бываетъ: германскій образецъ заслонилъ и освѣтилъ собою «опытъ» всѣхъ остальныхъ странъ, и рядомъ съ Anerbenrecht прусскаго или ганноверскаго типа оказались на одной доскѣ американскій homestead и французское bien de famille insaisissable. Это все, по мнѣнію составителей проекта, разные пути, разныя системы средствъ для достиженія одной цѣли—охраны недробимости земельныхъ владѣній. Но развѣ опредѣленіе цѣли названныхъ институтовъ можетъ останавливаться на формально-общемъ признакѣ нераздѣльности, которая является скорѣе средствомъ, чѣмъ цѣлью, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ только однимъ изъ результатовъ института? Если Anerbenrecht южныхъ и западныхъ государствъ Германіи только санкціонируютъ наслѣдственный порядокъ обычнаго права, созданный и поддерживаемый совокупностью интересовъ хозяйства и населенія, если, затѣмъ, прусское Anerbenrecht дѣйствительно имѣетъ въ виду нормой наслѣдованія сохранить крѣпкое хозяйство нѣмецкаго

[1]) Объясн. зап., стр. 11.

крестьянина, которое не скомпрометировало бы боевой національ-ной политики, то совсѣмъ иныя задачи ставятъ себѣ homestead и bien de famille. Если въ послѣднихъ случаяхъ и нельзя раздѣлить участокъ при долговыхъ взысканіяхъ, при залогѣ или отчужденіи по личной волѣ собственника, то не ради порядка наслѣдованія, о которомъ тутъ нѣтъ рѣчи, и не ради поддержанія сильнаго хозяйства, а ради обезпеченія семьи и ея членовъ минимальнымъ земельнымъ фондомъ. Германскаго законодателя, санкціонировавшаго усвоенный бытомъ порядокъ наслѣдованія или преслѣдовавшаго узко-политическія задачи, въ предѣлахъ этихъ задачъ, конечно, мало интересовалъ вопросъ о судьбѣ отстранявшихся отъ хозяйства членовъ семьи—при колоссальномъ развитіи въ странѣ промышленной жизни этотъ вопросъ, самъ по себѣ, не могъ причинять большой тревоги. Но французскаго и американскаго законодателя заботило больше всего то, чтобы послѣ смерти собственника его вдова и младшіе изъ наслѣдниковъ не были устранены отъ земли и хозяйства, чтобы у нихъ оставался неприкосновенный земельный фондъ, не отвѣчающій за долги наслѣдодателя. Въ наиболѣе яркой формѣ это—институтъ «семейнаго убѣжища», устанавливаемый швейцарскимъ уложеніемъ.

Не трудно сдѣлать выводы отсюда. Опытъ европейскихъ странъ говоритъ, значитъ, съ равной, если не съ большей, убѣдительностью о необходимости заботъ и мѣръ, ограждающихъ интересы второстепенныхъ членовъ семьи и обезпечивающихъ ихъ именно связью съ своей землей и хозяйствомъ. Для нашего крестьянства этотъ строй идей, по которому земля—не политическое орудіе, «не просто часть имущества или товаръ, а родина, основа семейной жизни, со всѣми ея хозяйственными и нравственными проявленіями» (Отто Гирке),—этотъ строй безконечно ближе, чѣмъ «право преимущественнаго наслѣдованія», и, на нашъ взглядъ, не менѣе послѣдняго нуждается въ законодательной регламентаціи, тѣмъ болѣе, что онъ вовсе не враждебенъ мѣрамъ, ограничивающимъ дробленіе земельной собственности, если ставить ихъ въ точныхъ границахъ.

Нисколько не дѣлая изъ желательности одной реформы возраженія противъ другой, мы думаемъ, однако, что проектъ вѣдомства не долженъ исключать эту реформу своими тенденціями. Во всякомъ случаѣ, онъ долженъ быть тщательно освобожденъ отъ тѣхъ его чертъ, которыя, будучи внесены сюда по недоразумѣнію или по соображеніямъ политики «сильныхъ», выходятъ изъ границъ непосредственно поставленной задачи и угрожаютъ основной цѣли задуманной реформы — обезпе-

ченію жизнеспособности мелкихъ земледѣльческихъ хозяйствъ. Пусть «правила о мѣрахъ предупрежденія дробленія земли», если дѣйствительно не хотятъ связывать ихъ съ реформой порядка наслѣдованія, такъ и говорятъ—не о порядкѣ наслѣдованія, а о порядкѣ раздѣла. Пусть преимущественный наслѣдникъ и его право наслѣдованія уступятъ мѣсто единоличному владѣльцу и праву владѣнія, въ смыслѣ собственности. А главное—пусть откажутся отъ стремленія стимулировать раздѣлы сонаслѣдниковъ путемъ всякаго рода сроковъ и автоматическаго распредѣленія между ними имущества.

## IV.

Остановимся теперь на томъ порядкѣ и на тѣхъ основаніяхъ, по которымъ при раздѣлѣ наслѣдственнаго и другими способами пріобрѣтеннаго имущества совершается, по правиламъ проекта, переходъ недробимаго участка во владѣніе одного изъ сонаслѣдниковъ или совладѣльцевъ. Предполагается, что «если въ установленный... срокъ полюбовной сдѣлки между сонаслѣдниками не состоится, то право преимущественнаго наслѣдованія участка или частей его признается за наслѣдниками въ слѣдующей постепенности: а) по владѣніямъ лицъ не крестьянскаго сословія за старшими по возрасту наслѣдниками сначала мужскаго, а затѣмъ женскаго пола, и б) по владѣніямъ лицъ крестьянскаго сословія за старшими по возрасту сначала мужскаго, а затѣмъ женскаго пола изъ числа наслѣдниковъ, проживавшихъ совмѣстно съ наслѣдодателемъ, и далѣе въ томъ же порядкѣ съ наслѣдниками мужскаго и женскаго пола, проживавшими отдѣльно. Лица, отбывающія воинскую повинность, либо находящіяся на отхожихъ промыслахъ съ согласія наслѣдователя, относятся къ числу наслѣдниковъ, совмѣстно проживающихъ съ послѣднимъ» (ст. 9).

Напомнимъ, что рѣчь должна идти здѣсь не о правѣ наслѣдованія, основанія и порядокъ котораго опредѣляется другими нормами, а только о предоставленіи владѣнія, на правѣ собственности, одному лицу изъ нѣсколькихъ одинаково управомоченныхъ лицъ, съ устраненіемъ всѣхъ остальныхъ, при раздѣлѣ общаго имущества. Если въ порядкѣ наслѣдованія личныя отношенія къ наслѣдодателю въ видѣ близости родства, старшинства и т. п. качествъ служатъ естественнымъ основаніемъ для признанія за лицомъ тѣхъ или другихъ правъ на наслѣдственное имущество, то эти качества уже теряютъ свое значеніе естественныхъ основаній права при

раздѣлѣ имущества, ставшаго собственностью опредѣленныхъ наслѣдниковъ. Вполнѣ понятно поэтому и съ точки зрѣнія преслѣдуемой цѣли вполнѣ разумно вводимое въ проектъ правило, что единоличный владѣлецъ нераздѣльнаго участка можетъ быть избранъ по соглашенію между сонаслѣдниками. Но выдвигать затѣмъ въ случаѣ недостиженія соглашенія, старшинство совладѣльцевъ, въ качествѣ автоматическаго критерія распредѣленія между ними правъ, не имѣетъ основаній ни въ природѣ нормируемыхъ отношеній, ни въ цѣли самой нормировки. Въ самомъ дѣлѣ, если участокъ передается въ одни руки, то это дѣлается не ради какихъ-нибудь личныхъ правъ получателя, а во имя ближайшимъ образомъ хозяйственныхъ цѣлей—сохраненія жизнеспособности владѣнія. А эти цѣли достигались бы, очевидно, вѣрнѣе всего, если бы признакъ, по которому изъ ряда равноправныхъ лицъ призывалось къ владѣнію одно лицо, брался изъ области тѣхъ же хозяйственныхъ отношеній и служилъ бы наиболѣе вѣроятнымъ показателемъ способности даннаго лица обезпечить поставленную цѣль. Что такая способность въ крестьянской семьѣ далеко не всегда связана съ старшинствомъ, доказывать не приходится; не связывается она непремѣнно и съ признакомъ проживанія при наслѣдодателѣ: по этому признаку въ рядъ претендентовъ на нераздѣльный участокъ скорѣе всѣхъ другихъ вошли бы больные, увѣчные и всякаго рода неудачники въ крестьянской семьѣ, проживавшіе при наслѣдодателѣ только въ виду своей безпомощности.

Вопросъ о томъ, кому и въ какой постепенности долженъ переходить нераздѣльный участокъ при раздѣлѣ имущества между сонаслѣдниками, казалось бы, слѣдовало разрѣшить [1]), сообразно съ цѣлью нормы и природой правоотношенія, въ томъ смыслѣ, что единоличнымъ владѣльцемъ можетъ быть, во-первыхъ, лицо, указанное въ завѣщаніи наслѣдодателя, если оно призвано къ наслѣдству; во-вторыхъ, лицо, избранное по соглашенію совладѣльцевъ-сонаслѣдниковъ; въ-третьихъ, лицо, принимавшее наибольшее участіе въ веденіи или поддержаніи хозяйства, подлежащаго раздѣлу, и, наконецъ, при равенствѣ или отсутствіи всѣхъ этихъ условій старшій изъ совладѣльцевъ-сонаслѣдниковъ. Устранять или замалчивать первое условіе—указаніе завѣщателя, этотъ самый естественный и простой способъ избранія владѣльца, не пред-

[1]) О цѣлесообразности различенія двухъ порядковъ перехода участка—для крестьянъ и не-крестьянъ—см. цит. ст. А. Э. Вормса и Т. М. Яблочкова.

ставляется никакихъ основаній. Обосновывать другіе указанные способы едва ли необходимо. Во всякомъ случаѣ, старшинство должно быть отодвинуто на задній планъ, если оно вообще должно играть какую-нибудь роль при раздѣлѣ общаго имущества. Отмѣтимъ, что передовое европейское законодательство—швейцарское уложеніе—избѣгаетъ даже и такой сравнительно широкой и эластичной конкретизаціи признаковъ единоличнаго владѣльца, указывая только ихъ формально-цѣлевое значеніе: нераздѣльная часть «должна быть въ цѣломъ объемѣ передана тому изъ наслѣдниковъ, который заявилъ желаніе взять ее себѣ и является способнымъ вести предпріятіе» (ст. 620). А если возникаютъ споры или столкновеніе претендентовъ, то власть разрѣшаетъ ихъ, «сообразуясь при этомъ съ мѣстными обычаями, за неимѣніемъ таковыхъ—съ личными отношеніями наслѣдниковъ» (ст. 621). Можетъ быть, эти правила и мало пригодны для практики примитивныхъ волостныхъ судовъ, которымъ придется разбирать споры наслѣдниковъ: они даютъ тотъ неотчетливый психологическій критерій «способности», примѣненіе котораго легко можетъ вызвать упреки въ произвольности; онѣ слишкомъ, такъ сказать, голо выдвигаютъ цѣлевое значеніе нормы въ ущербъ справедливости, ощущеніе которой не можетъ не связываться съ такими фактами, какъ большее или меньшее участіе личнаго труда въ данномъ дѣлимомъ хозяйствѣ. Но идея этихъ правилъ должна быть воспринята—въ смыслѣ устраненія при выборѣ единоличнаго владѣльца тѣхъ признаковъ, которые не имѣютъ никакого отношенія къ природѣ и цѣли устанавливаемаго порядка.

Но если—не говоримъ, юридическое основаніе, а—нѣкоторый моральный моментъ можетъ еще выдвинуть старшинство при раздѣлѣ наслѣдственнаго имущества между сонаслѣдниками, имѣющими одинаковое отношеніе къ унаслѣдованному хозяйству, то совсѣмъ не приходится говорить о «правахъ старшинства» тамъ, гдѣ раздѣлу подвергается имущество, пріобрѣтенное на безличныхъ, такъ сказать, основаніяхъ частныхъ сдѣлокъ—покупкой, дареніемъ и тому подобными способами. Почему въ этихъ случаяхъ нужно предпочитать, какъ устанавливаетъ проектъ, старшаго покупателя или дароприниматели младшему [1]), понять трудно. Между владѣльцами этой категоріи переходъ недробимаго участка

---

[1]) Ст. 30. Указанныя въ ст. 1 владѣнія, пріобрѣтенныя въ общую собственность покупкою или принятіемъ въ даръ, могутъ быть раздѣляемы въ порядкѣ ст. 7, 12 и 13, съ соблюденіемъ нижеслѣдующихъ правилъ: 1) въ теченіе 6 мѣсяцевъ со времени заявленія о раздѣлѣ — полюбовно... 2) если въ упо-

могъ бы происходить, очевидно, прежде всего, по взаимному соглашенію самихъ совладѣльцевъ; затѣмъ долженъ быть выдѣленъ случай, когда общее имущество, т. е. участокъ принадлежитъ совладѣльцамъ не въ равныхъ доляхъ: для принципа возможно меньшаго ограниченія частнаго права едва ли безразлична объективная цѣнность стѣсняемаго права, и съ этой точки зрѣнія выдѣленный случай не можетъ быть разрѣшенъ иначе, какъ путемъ предпочтенія пріобрѣтателя большей доли; въ остальныхъ случаяхъ не теряютъ своего значенія соображенія о необходимости, въ связи съ цѣлями устанавливаемаго порядка, предоставить единоличное владѣніе тому изъ совладѣльцевъ, кто принималъ наибольшее участіе въ веденіи или поддержаніи хозяйства. Наконецъ, при всѣхъ равныхъ условіяхъ со стороны совладѣльцевъ, вопросъ о переходѣ недробимаго участка могъ бы быть разрѣшенъ только жребіемъ.

## V.

Вмѣстѣ съ нормами, опредѣляющими условія недробимости земельныхъ владѣній и основанія, по которымъ недробимые участки предоставляются при раздѣлѣ имущества одному изъ совладѣльцевъ, проектъ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія устанавливаетъ *особый порядокъ для производства раздѣловъ* для всѣхъ земельныхъ владѣній, подчиняющихся правиламъ о недробимости, т. е. для всѣхъ хуторовъ и отрубовъ, образованныхъ «съ содѣйствіемъ правительства» въ той или иной формѣ. Мы должны сознаться, что систематически изложить этотъ порядокъ, признаки котораго проскальзываютъ то въ той, то въ другой статьѣ проекта,—задача вовсе не легкая. Повидимому, особенности его сводятся къ тому, что во всѣхъ случаяхъ раздѣла указанныхъ владѣній, сталкиваются ли они съ правилами о недробимости или могутъ быть проведены подъ дѣйствіемъ ихъ безъ отступленій отъ общаго порядка, дѣлятся ли совладѣльцы-наслѣдники или совладѣльцы-покупатели, происходитъ ли раздѣлъ по добровольной сдѣлкѣ или по судебному рѣшенію,—во всѣхъ случаяхъ производство самаго раздѣла, въ смыслѣ исполненія его въ натурѣ, составляетъ право и обязанность землеустроительныхъ комиссій. Затѣмъ, если раздѣлъ сталкивается съ про-

---

мянутый срокъ полюбовной сдѣлки между совладѣльцами не состоится, то образованные въ предѣлахъ дробимости владѣнія участки поступаютъ старшимъ по возрасту совладѣльцамъ, безъ различія мужского пола отъ женскаго....

дѣльными нормами, т. е. каждый изъ совладѣльцевъ не можетъ получить по участку, землеустроительныя комиссіи, помимо исполнительной роли, надѣляются еще особыми функціями: въ случаяхъ раздѣла сонаслѣдниковъ, хотя бы наслѣдство открылось и при старомъ порядкѣ, землеустроительныя комиссіи выполняютъ факультативно функціи нотаріальныхъ учрежденій по заключенію сдѣлокъ о раздѣлѣ (сдѣлки «заключаются въ комиссіяхъ и свидѣтельствуются непремѣннымъ членомъ»), а если не функціонируютъ въ этой роли, то концессіонируютъ сдѣлки для общаго крѣпостного порядка, выдавая удостовѣренія, что сдѣлка не нарушаетъ правилъ о недробимости. Наконецъ, для раздѣловъ тѣхъ наслѣдствъ, которыя открылись при старомъ порядкѣ, а также при раздѣлахъ общей собственности, образовавшейся помимо наслѣдованія, тѣ же комиссіи будутъ регистраціонной инстанціей для исчисленія отлагательнаго срока судебнаго раздѣла: имъ подаются заявленія о раздѣлѣ, затѣмъ начинается теченіе шестимѣсячнаго срока для полюбовнаго раздѣла, послѣ чего раздѣлъ производится судомъ. Такимъ, въ общихъ чертахъ, представляется новый порядокъ раздѣловъ по правиламъ о недробимости.

Не можемъ не замѣтить прежде всего, что въ этой части проектъ вѣдомства опять выходитъ изъ границъ, очерчиваемыхъ его прямой задачей, а кромѣ того вовсе не связывается и съ своимъ основнымъ принципомъ автоматическаго опредѣленія недробимости посредствомъ заранѣе данныхъ цифровыхъ нормъ. Развѣ, на самомъ дѣлѣ, институтъ недробимости, самъ по себѣ, дѣлаетъ необходимымъ все это сложное переустройство порядка совершенія земельныхъ раздѣловъ? Вѣдь обходится же X томъ, знающій нераздѣльное имущество, общимъ порядкомъ. Затѣмъ, если дѣйствительно задача новыхъ правилъ заключается въ томъ, чтобы при раздѣлахъ земли не нарушалось расписаніе предѣльныхъ нормъ, то развѣ съ этой задачей не могли бы справиться существующія нотаріальныя и судебныя учрежденія безъ помощи землеустроительныхъ? Иной вопросъ,—удовлетворителенъ ли существующій порядокъ раздѣловъ для мелкихъ земельныхъ владѣній и не нуждается ли онъ въ спеціальномъ переустройствѣ, и иное дѣло— тотъ пріемъ конкретнаго опредѣленія недробимости, о которомъ мы говорили выше. Тутъ мы не нашли бы возраженій противъ предоставленія нѣкоторыхъ новыхъ функцій землеустроительнымъ учрежденіямъ, но вѣдь это именно иной вопросъ и иное дѣло, не затронутые самой постановкой данныхъ правилъ.

Но дѣло, разумѣется, не столько въ этихъ формальныхъ со-

ображеніяхъ, сколько въ содержаніи правилъ о порядкѣ раздѣловъ. А въ этомъ отношеніи за нимъ нельзя признать ни ясности, ни законченности, ни внутренней состоятельности. Какъ мы видѣли, при раздѣлахъ землеустроительныя комиссіи: 1) регистрируютъ отлагательные сроки раздѣловъ, 2) выполняютъ извѣстныя нотаріальныя функціи, 3) концессіонируютъ сдѣлки общаго порядка и 4) исполняютъ всѣ раздѣлы извѣстныхъ земельныхъ владѣній въ натурѣ.

Остановимся на первой функціи комиссій. Не трудно только о новой компетенціи землеустроительныхъ учрежденій, а устанавливается особое условіе осуществленія самого права на раздѣлъ. Въ своемъ мѣстѣ, говоря о раздѣлахъ сонаслѣдниковъ, мы уже останавливались на этомъ условіи и должны были признать неясность связанныхъ съ нимъ правовыхъ эффектовъ. Не большей ясностью отличается правило о срокѣ и въ отношеніи участниковъ общей собственности, возникшей въ силу покупки, принятія въ даръ и т. д. Трудно понять прежде всего правно-политическій смыслъ задержки раздѣла. Если покупщики обратились съ просьбой о раздѣлѣ въ учрежденіе, значитъ, опредѣлилось и желаніе раздѣлиться, и невозможность произвести раздѣлъ добровольно: зачѣмъ тогда ждать 6 мѣсяцевъ? Когда такимъ срокомъ сдерживаются сонаслѣдники, это можетъ имѣть свой смыслъ, въ надеждѣ, что «семейственная вражда и ссоры» родственниковъ прекратятся, но для покупателей или дароприпринимателей здѣсь только немотивированный тормазъ распоряженія своимъ правомъ. Кромѣ того, чѣмъ оправдывается эта двойственность порядка, при которомъ два владѣльца, скажемъ, 20 десятинъ, при нормѣ въ 10 дес., могутъ раздѣлиться и по суду и добровольно безъ всякой проволочки [1]), а три владѣльца тѣхъ же 20 десятинъ должны дѣлать заявленіе и ждать полгода [2]). Въ такой же мѣрѣ неясенъ, какъ мы уже говорили, и правовой эффектъ нормы о срокѣ: значитъ ли, на самомъ дѣлѣ, что до истеченія срока совладѣльцы не могутъ обратиться въ судъ, что съ обращеніемъ въ судъ становится неизбѣженъ и особый порядокъ перехода участка и т. д. Прямой смыслъ правилъ отвѣчаетъ на эти вопросы утвердительно, но общій смыслъ, общіе и основные принципы осуществленія частнаго права плохо мирятся съ этимъ

---

[1]) Ст. 7 проекта.

[2]) Ст. 30. Заявленіе дѣлается, «если владѣніе не можетъ быть раздѣлено между владѣльцами безъ нарушенія нормъ дробимости».

прямымъ смысломъ. И, наконецъ, какой устанавливается обрядъ: какъ регистрируются эти заявленія совладѣльцевъ и какъ удостовѣряется для суда истеченіе предварительнаго срока? На эти послѣдніе вопросы отвѣта въ проектѣ нѣтъ.

Перейдемъ, затѣмъ, къ нотаріальнымъ функціямъ комиссій. Если раздѣлъ производится добровольно, то сдѣлки о немъ «заключаются или въ уѣздныхъ землеустроительныхъ комиссіяхъ, съ засвидѣтельствованіемъ ихъ непремѣннымъ членомъ сихъ комиссій, или общимъ крѣпостнымъ порядкомъ». По контексту статей, нужно думать, что это правило примѣнимо только къ тѣмъ раздѣламъ, при которыхъ «участокъ не можетъ быть раздѣленъ въ натурѣ между всѣми наслѣдниками, съ соблюденіемъ предѣловъ дробимости» [1]). На чемъ основано это суженіе области примѣненія новаго порядка раздѣловъ? Если онъ имѣетъ въ виду только упрощеніе сдѣлки, то отчего не распространить его и на другія мелкія земельныя владѣнія, подпадающія дѣйствію правилъ о недробимости? Иначе мы едва ли сумѣемъ объяснить, почему въ томъ примѣрѣ, который мы привели выше, двое владѣльцевъ могутъ заключить сдѣлку въ комиссіи, а трое должны непремѣнно идти къ нотаріусу. Если же проектируемый порядокъ имѣетъ въ виду поставить сдѣлки о раздѣлѣ мелкихъ земельныхъ владѣній подъ контроль комиссій, при ихъ «заключеніи» здѣсь, то развѣ не безразлично для этой задачи контроля, всѣ ли совладѣльцы получили по участку, или только нѣкоторые изъ нихъ? Дѣло, вѣдь, все въ томъ, чтобы участки были не меньше извѣстной величины, и если нужно контролировать это, то нужно одинаково для всѣхъ раздѣловъ земельныхъ владѣній, подчиняющихся правиламъ о недробимости. Еще больше недоумѣній возникаетъ по существу правилъ о новомъ порядкѣ. Что означаетъ это «заключеніе сдѣлокъ въ комиссіяхъ, съ засвидѣтельствованіемъ ихъ непремѣннымъ членомъ». «Заключаются» сдѣлки и въ волостномъ правленіи, гдѣ все сводится въ сущности, къ охранѣ подлинности и сохранности акта, вносимаго въ «книгу сдѣлокъ»; заключаются онѣ и у нотаріусовъ, гдѣ установлены твердыя правила самаго совершенія актовъ и порядковъ явочнаго и нотаріальнаго. Что касается «засвидѣтельствованія», то мы знаемъ, что это особая функція нотаріальныхъ и нѣкоторыхъ другихъ учрежденій, выполняемая ими «по желанію обращающихся» и касающаяся «вѣрности копій, подлинности подписей, времени предъявленія документовъ» и т. д., и

[1]) Ст. 7 и слѣд.

что во всякомъ случаѣ «заключить» актъ, скажемъ, у нотаріуса и затѣмъ «засвидѣтельствовать» тотъ же актъ въ томъ же порядкѣ его совершенія представляется nonsens'омъ. Какой же «порядокъ» устанавливается проектомъ? Кажется, и здѣсь произошла опять путаница терминовъ, столь возможная при недружелюбномъ отношеніи къ «стройности юридическихъ построеній». Нужно полагать, что, по мысли составителей проекта, комиссіи или непремѣнный членъ должны будутъ не только свидѣтельствовать подписи, но и входить въ обсужденіе реквизитовъ сдѣлки—убѣждаться въ самоличности и правоспособности контрагентовъ, въ принадлежности права и т. д. Иначе, едва ли можно санкціонировать актъ, обосновывающій вотчинное владѣніе. Но тогда—гдѣ правила и гдѣ источники такого обсужденія? Комиссія не ведетъ крѣпостныхъ реестровъ, не имѣетъ архива, убѣдиться въ принадлежности или свободности участка она не въ состояніи, развѣ только запросить справку отъ старшаго нотаріуса, которая, однако, ко времени ея полученія можетъ уже не соотвѣтствовать дѣйствительному состоянію владѣнія. Въ результатѣ этого быстраго и легкаго способа заключенія сдѣлокъ о раздѣлѣ земли, конечно, придется пожалѣть о существующемъ громоздкомъ и тяжеломъ, но прочномъ, въ смыслѣ обезпеченности владѣнія, процессѣ установленія и перехода вотчинныхъ правъ.

Половину того, что сказано о нотаріальныхъ функціяхъ комиссіи, нужно сказать и объ ихъ обязанности концессіонировать сдѣлки о раздѣлѣ въ общемъ порядкѣ. Если таковая концессія въ видѣ удостовѣреній комиссіи, что сдѣлка не нарушаетъ правилъ о недробимости, нужна, то она нужна не только тамъ, гдѣ трое совладѣльцевъ 20 дес., при нормѣ въ 10, договорились образовать два участка, какъ предполагается по проекту, но и тамъ гдѣ двое хотя раздѣлить землю не на два участка. Эти «удостовѣренія» комиссіи возбуждаютъ, какъ мы уже указывали, нѣкоторое недоумѣніе и съ точки зрѣнія того пріема опредѣленія недробимости, какой устанавливается въ проектѣ: если, на самомъ дѣлѣ, предѣлъ дробимости заранѣе извѣстенъ по расписанію и никакихъ другихъ ограниченій дробленія не существуетъ, то развѣ самъ нотаріусъ безъ участія комиссіи не сможетъ установить, согласна или несогласна сдѣлка съ правилами?

Обратимся, наконецъ, къ исполнительнымъ функціямъ комиссій. По проекту комиссіи будутъ производить въ натурѣ всѣ раздѣлы, изъ какого бы основанія они ни вытекали, во всѣхъ земельныхъ владѣніяхъ, вообще подчиняющихся правиламъ о не-

дробимости. Однако, если нѣтъ вѣскихъ причинъ возражать противъ привлеченія землеустроительныхъ комиссій къ производству раздѣловъ по судебнымъ рѣшеніямъ, въ качествѣ необходимыхъ органовъ исполненія, то едва ли можно требовать, чтобы и всякая добровольная сдѣлка о раздѣлѣ непремѣнно исполнялась комиссіями. Нельзя забыть, что добровольный раздѣлъ земельной собственности, какимъ бы контролемъ онъ ни обставлялся, все-таки остается актомъ частнаго права, для выполненія котораго управомоченное лицо можетъ выбирать любыя средства въ предѣлахъ, установленныхъ, либо просто не запрещенныхъ закономъ. Вмѣстѣ съ этимъ нельзя игнорировать и того, что землемѣрно-межевыя функціи имѣютъ у насъ свою спеціальную организацію и свои спеціальныя нормы. Почему, при такихъ условіяхъ, у частныхъ лицъ отнимать возможность обратиться къ тѣмъ органамъ и нормамъ, которымъ они почему нибудь больше склонны повѣрить осуществленіе своихъ соглашеній. Казалось бы, что если въ исполненіи раздѣловъ именно землеустроительными комиссіями будутъ какія-нибудь преимущества, скажемъ, быстрота, дешевизна и т. д., то достаточно сдѣлать эту роль ихъ факультативной, сказать, что онѣ производятъ раздѣлы по просьбѣ владѣльцевъ, чтобы развѣ какой-нибудь исключительный случай раздѣла миновалъ комиссіи, между тѣмъ частно-правовой актъ былъ бы освобожденъ отъ принудительныхъ формъ исполненія. Мотивъ этой принудительности можетъ лежать, повидимому, въ желаніи подчинить и частные раздѣлы цѣлямъ землеустройства, т. е. производить ихъ по правиламъ, такъ называемой, землеустроительной техники, съ образованіемъ «правильныхъ границъ» и т. д. Но не переходитъ ли такое распространеніе пріемовъ и цѣлей землеустройства границу допустимаго и необходимаго вмѣшательства въ частное право и частную волю по распоряженію своимъ имуществомъ?

Главное, впрочемъ, не въ этомъ, а въ томъ, что, съ перенесеніемъ въ исполненіе частныхъ раздѣловъ землеустроительныхъ цѣлей, предполагается перенести сюда и «основанія» (порядокъ?) производства дѣлъ въ томъ видѣ, какъ они установлены положеніемъ о землеустройствѣ [1]). Съ этимъ согласиться невозможно.

---

[1]) Ст. 7 проекта устанавливаетъ, что производство раздѣла въ предѣлахъ нормъ дробимости «на основаніи добровольныхъ сдѣлокъ или судебныхъ рѣшеній и выдача документовъ на вновь образующіяся владѣнія исполняются землеустроительными комиссіями на основаніяхъ, установленныхъ въ положеніи о землеустройствѣ, съ разрѣшеніемъ возникающихъ при этомъ споровъ въ порядкѣ ст. 18 означеннаго положенія».

Представимъ себѣ конкректно: въ судѣ возникаетъ дѣло о радѣлѣ земли между сонаслѣдниками и, пройдя двѣ инстанціи разсмотрѣнія по существу, а затѣмъ и кассаціонную фазу (безъ сената), поступаетъ для исполненія въ землеустроительную комиссію; комиссія посылаетъ землеустроителя, который приступаетъ къ «мѣстнымъ дѣйствіямъ», разбираетъ споры, составляетъ проекты раздѣла, который вызываетъ жалобы,—дѣло опять идетъ сперва въ уѣздную комиссію (11 членовъ подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства!), которая разсматриваетъ его по существу, затѣмъ въ губернскую комиссію (10 членовъ подъ предсѣдательствомъ губернатора), которая еще разъ обсуждаетъ его по существу же, и, наконецъ, въ сенатъ. Можетъ быть, этотъ порядокъ и даетъ всѣ гарантіи основательности рѣшенія, но для исполнительнаго процесса онъ отличается чрезмѣрной и непропорціональной съ основнымъ процессомъ сложностью и громоздкостью, не говоря уже о полномъ разъединеніи рѣшенія и исполненія. Но худшее, опять таки, не въ этомъ, а въ томъ слѣдственно-принудительномъ характерѣ производства комиссій, который закрѣпленъ положеніемъ о землеустройствѣ.

Стоитъ только толкнуть, такъ сказать, этотъ процессъ, какъ онъ потечетъ совершенно автоматически: землеустроительныя учрежденія сами собираютъ свѣдѣнія, по своему усмотрѣнію производятъ всякаго рода мѣстныя дѣйствія, подъ своимъ угломъ зрѣнія оцѣниваютъ возможное и невозможное, желательное и нежелательное, для нихъ необязательна явка сторонъ, онѣ не знаютъ, по крайней мѣрѣ по положенію, правилъ прекращенія дѣла... Всѣ эти черты административнаго процесса не могутъ быть перенесены ни въ производство по исполненію судебнаго рѣшенія, ни, тѣмъ болѣе, въ производство по осуществленію добровольныхъ сдѣлокъ.

Но и этого мало: статья 7 проекта указываетъ, что раздѣлъ исполняется комиссіями «съ разрѣшеніемъ возникающихъ при этомъ споровъ въ порядкѣ ст. 18 положенія», а статья 18 положенія устанавливаетъ, что комиссіями «разрѣшаются какъ споры о размѣрахъ земельныхъ долей, причитающихся... домохозяевамъ, такъ и всѣ споры, возникающіе собственно изъ землеустройства». Если при исполненіи раздѣла общей земельной собственности между совладѣльцами по добровольной сдѣлкѣ комиссіи будутъ разрѣшать споры о доляхъ, причитающихся каждому изъ нихъ въ общей собственности, то вѣдь это будетъ ничѣмъ инымъ, какъ присвоеніемъ себѣ прямой компетенціи судебныхъ учрежденій, ибо споръ о размѣрѣ доли—чистѣйшій споръ о правѣ гражданскомъ. А если комиссіи будутъ

разрѣшать эти споры послѣ судебнаго рѣшенія, то это будетъ либо восполненіемъ судебнаго рѣшенія, либо устраненіемъ его, ибо установить доли совладѣльцевъ и по проекту возлагается на обязанность суда. Этимъ чертамъ землеустроительнаго процесса и этой ссылкѣ на ст. 18 положенія о землеустройствѣ мы готовы придавать исключительную важность въ виду крайняго напряженія въ практикѣ землеустроительныхъ учрежденій именно этого момента принудительности производства и въ виду постоянной тенденціи ихъ подчинить себѣ разрѣшеніе чисто судебныхъ споровъ. Въ выводѣ, такимъ образомъ, мы должны сказать, что если землеустроительныя учрежденія и должны быть призваны къ исполненію раздѣловъ мелкихъ земельныхъ владѣній, то эта функція ихъ едва ли могла бы имѣть обязательную силу для всѣхъ случаевъ раздѣла и въ особенности для раздѣловъ по добровольнымъ сдѣлкамъ, а затѣмъ, во всякомъ случаѣ, она не должна быть организована по правиламъ положенія о землеустройствѣ въ ихъ настоящемъ видѣ.

Какъ организовать эту функцію—вопросъ опять непочатый въ проектѣ, если не считать этой непріемлемой общей ссылки на положеніе о землеустройствѣ и одной подробности, вызвавшей почему то необычайное вниманіе составителей проекта. Это—вопросъ о томъ, кто долженъ, послѣ того какъ состоится судебное рѣшеніе о дѣлѣ каждаго наслѣдника и о послѣдовательномъ порядкѣ ихъ призванія къ владѣнію участкомъ, производить оцѣнку наслѣдственнаго участка, опредѣлять неотдѣлимый отъ него инвентарь, вычислить, соотвѣтственно опредѣленнымъ долямъ, размѣры денежныхъ выплатъ. По этому вопросу въ проектѣ дано два варіанта, причемъ въ одномъ указанныя дѣйствія возлагаются на комиссіи, въ другомъ—на судъ. Едва ли можно видѣть здѣсь поводъ для серьезнаго и притомъ единственнаго во всѣхъ вопросахъ, затрагиваемыхъ правилами, колебанія. По существу, вѣдь, указанныя дѣйствія составляютъ не вопросы права, задачи осуществленія уже признаннаго права, вопросы способа и формы, окрашенные отчасти специфическими хозяйственно-землеустроительными соображеніями. Мы, разумѣется, не можемъ настаивать на полной аналогіи этихъ дѣйствій съ дѣйствіями судебнаго пристава по оцѣнкѣ или описи имущества, но не можемъ и видѣть въ предоставленіи ихъ землеустроительнымъ комиссіямъ серьезнаго покушенія на судебную компетенцію, угрожающую частнымъ правамъ. Все дѣло—въ правильной организаціи самаго исполнительнаго про-

изводства комиссій, и эту задачу слѣдуетъ тоже поставить для дальнѣйшей разработки.

Мы исчерпали свои замѣчанія по общимъ вопросамъ, разрѣшеннымъ въ проектѣ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія. Въ послѣднемъ выводѣ необходимо сказать, что проектъ—*сырой первоначальный набросокъ*, едва ли достаточно продуманный въ своемъ кардинальномъ вопросѣ, объ условіяхъ и способахъ опредѣленія недробимости земельныхъ владѣній, окрашенный мотивами односторонней землеустроительной политики и совершенно рудиментарный въ крупнѣйшихъ частяхъ процесса. Это—проба легкаго и смѣлаго пера, которому нужно долго и осторожно работать.

Докладъ вызвалъ рядъ замѣчаній.

*Д. В. Кузьминъ-Караваевъ* указываетъ, что надѣльныя нормы 1861 г. представляютъ собою «средніе» надѣлы крестьянъ. Въ свое время указные надѣлы были въ полной мѣрѣ жизнеспособны, и въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ не производились передѣлы, указные надѣлы въ качествѣ нормы недѣлимости, не утратили своей жизнеспособности и въ настоящее время—въ такихъ мѣстахъ до сихъ поръ счетъ ведется по указнымъ душамъ. Выведенные докладчикомъ примѣры въ подтвержденіе его тезиса о несоотвѣтствіи надѣльныхъ нормъ 1861 г., въ качествѣ предѣльныхъ нормъ дробимости, не вѣрны, ибо докладчикъ упустилъ изъ виду, что земля высшаго качества обусловливаетъ обычно экстенсивность хозяйства и, слѣдовательно, необходимость большаго размѣра земленого фонда, и что по проекту усадебныя земли не подлежатъ включенію въ счетъ недробимаго участка. Далѣе раздѣлъ земледѣльческихъ хозяйствъ представляется неизбѣжнымъ всякій разъ, когда имѣются на лицо двѣ брачныя пары. Установленіе срока для раздѣла крайне важно и опредѣленіе его продолжительности въ размѣрѣ 6 мѣсяцевъ вполнѣ естественно. Докладчикъ непослѣдователенъ, когда, возражая противъ заранѣе данныхъ нормъ недробимости, предпочитаетъ предоставить установленіе этихъ нормъ землеустроительнымъ комиссіямъ; онъ, такимъ образомъ, вводитъ пестрый и сложный порядокъ осуществленія разбираемаго института. Что же касается понятія старшаго въ семьѣ въ смыслѣ проектируемыхъ правилъ, то это есть именно тотъ изъ дѣтей, который въ дѣй-

ствительности велъ хозяйство. Наконецъ, производство раздѣловъ въ натурѣ именно землеустроительными комиссіями крайне желательно; частное землемѣріе стоитъ настолько низко, что пользы принести не можетъ. Это подтвердитъ всякій, соприкасавшійся на практикѣ съ землеустроительнымъ дѣломъ, какъ это приходится соприкасаться мнѣ по моей служебной дѣятельности въ составѣ одной изъ уѣздныхъ землеустроительныхъ комиссій.

*Б. Д. Бруцкусъ* обращаетъ вниманіе, что докладчикъ лишь мелькомъ коснулся экономической стороны вопроса. Съ точки зрѣнія, которую я здѣсь разовью, мнѣ было интересно услышать въ докладѣ нѣкоторыя ноты скептицизма къ значенію самыхъ цѣлей, которыя преслѣдуетъ разсматриваемый законопроектъ. На вопросѣ объ экономическомъ значеніи законопроекта я позволю себѣ подробнѣе остановиться и попытаюсь доказать, что вообще законъ о недробимости надѣловъ не вызывается потребностями крестьянства. Мнѣ противопоставятъ, конечно, авторитетъ консервативныхъ германскихъ аграръ-политиковъ, которые признаютъ, что свободная мобилизація земли грозитъ гибелью крестьянству. Взгляды этихъ аграръ-политиковъ дѣйствительно безраздѣльно владѣютъ умами нашихъ экономистовъ и нашего культурнаго общества. Они импонируютъ не только правымъ элементамъ общества своими консервативными тенденціями, они импонируютъ и передовому русскому обществу тѣмъ, что они осуждаютъ свободную мобилизацію земли. И русское передовое общество, защищая общину, черпаетъ свои аргументы именно въ ихъ арсеналѣ. Отдавая должное высокой учености этихъ аграръ-политиковъ, я тѣмъ не менѣе отказываюсь подчиняться ихъ авторитету постольку, поскольку они преслѣдуютъ вполнѣ опредѣленныя политическія цѣли, очень далекія отъ интересовъ демократіи. Я позволю себѣ поэтому сдѣлать попытку, независимо отъ авторитетовъ, выяснить тѣ задачи, которыя долженъ рѣшить законъ о недробимости. Законъ этотъ преслѣдуетъ двоякаго рода цѣли: техническія и экономическія. Перваго рода цѣлей я въ настоящемъ собраніи—юридическомъ—коснусь лишь бѣгло. Вѣдомство землеустройства утверждаетъ, что разрѣшить дробленіе землеустроенныхъ участковъ значитъ разрушить плоды его трудовъ. Обсуждать это заявленіе возможно только, становясь на точку зрѣнія землеустройства. Мнѣ легко стать на

такую точку зрѣнія, ибо еще въ 1909 г., когда идея землеустройства была среди русскаго общества весьма непопулярна, я рѣшился прочитать въ III отдѣленіи Вольнаго Экономическаго Общества докладъ, въ которомъ заключалось принципіальное ея оправданіе. Но я тогда же указывалъ, что землеустройство не воплощается только въ насажденіи хуторовъ, что задача землеустройства, состоящая въ освобожденіи индивидуальнаго хозяйства отъ принудительнаго сѣвооборота и, вообще, отъ давленія сельскаго общества, не требуетъ непремѣнно сведенія всей земли въ одинъ комплексъ и тѣмъ менѣе перенесенія туда усадьбы. Вся Средняя Европа прекрасно мирится съ умѣренной черезполосицей и достигла при этомъ недурныхъ хозяйственныхъ результатовъ. Хуторской и отрубной ригоризмъ землеустроительнаго вѣдомства надо поэтому признать чрезмѣрнымъ и надо признать, что если хутора и отруба раздробятся, то изъ этого не слѣдуетъ, что они вернутся въ условія деревенскихъ черезполосныхъ хозяйствъ. Перехожу послѣ этихъ вступительныхъ словъ къ экономическому обоснованію закона. Обычный порядокъ разсужденія русскихъ аграръ-политиковъ, къ какому бы они лагерю ни принадлежали, правому или лѣвому, таковъ. Пока крестьяне были въ общинѣ съ дробленіемъ участковъ дѣло обстояло благополучно, община заботилась о надѣленіи подроста, но вотъ участки закрѣпили въ собственность и дѣло стало неблагополучно, свободное дробленіе участковъ приведетъ къ ихъ распыленію и къ аграрному переполненію. Моя точка зрѣнія какъ разъ противоположна изложенной. Самая слабая сторона общиннаго землевладѣнія состоитъ, какъ я полагаю, въ томъ, что оно быстро приводитъ къ аграрному переполненію. Каждый отдѣльный хозяинъ въ настоящей живой общинѣ увѣренъ, что община дастъ землю его возрастающей семьѣ, въ этомъ увѣренъ каждый членъ его семьи, а въ результатѣ аграрное переполненіе, ни для кого незамѣтно, подкрадывается къ общинѣ, «яко тать въ нощи». Переходъ къ частной собственности существенно ослабляетъ опасность аграрнаго переполненія, и въ этомъ главное достоинство этого института. Институтъ частной собственности ставитъ вопросъ объ аграрномъ переполненіи передъ каждымъ крестьяниномъ, передъ каждымъ сознательнымъ членомъ крестьянской семьи. И крестьянство считается съ нимъ. Оно ограничиваетъ свою

рождаемость путемъ болѣе поздняго заключенія браковъ, а на болѣе высокомъ культурномъ уровнѣ способами неомальтузіанства. Отдѣльные члены крестьянской семьи уже заблаговременно подготовляются къ тому, чтобы покинуть отчій домъ и перейти къ другимъ профессіямъ. И въ культурной обстановкѣ эти мѣры достаточны. Крестьянству нужно для этого только просвѣщеніе, свобода завѣщанія и доступный, хорошо организованный земельный кредитъ, который, между прочимъ, у насъ признается самой опасной ловушкой для крестьянства,— земельный кредитъ необходимый для выдѣла сонаслѣдниковъ. Что же касается спеціальнаго законодательства о недробимости, то оно не нужно. Слишкомъ сто лѣтъ французское крестьянство «изнываетъ» подъ режимомъ полной свободы мобилизаціи земли, и оно дошло до того, что стало... кредиторомъ всѣхъ правительствъ и русскаго въ томъ числѣ. Относительно Соединенныхъ Штатовъ германскіе аграръ-политики много писали, что будто бы въ отдѣльныхъ штатахъ существуютъ особые законы, защищающіе крестьянскую собственность, однако, сами фермеры мало знаютъ про эти законы, и отъ этого ихъ благосостояніе не падаетъ. Даже въ Германіи, гдѣ идея недробимости столь популярна въ средѣ правящихъ классовъ, все же свободная мобилизація земли, по крайней мѣрѣ, въ западной части Германіи, является преобладающимъ институтомъ, и это нисколько не помѣшало здоровому развитію сельскаго хозяйства. Германское крестьянство, какъ извѣстно, размножается, тѣмъ не менѣе численность мелко-хозяйственнаго населенія въ западной Германіи не возрастаетъ, увеличивается только число хозяевъ за счетъ батраковъ. Земля собирается въ хозяйства площадью въ 5—20 гект., т. е. такія, въ которыхъ трудъ крестьянской семьи наилучшимъ образомъ используется. Западная Германія представляетъ, какъ разъ, страну, въ которой земля кормитъ, и притомъ весьма прилично, многочисленное населеніе, между тѣмъ какъ въ Восточной Германіи, гдѣ институты недробимости сильнѣе распространены, земля искусно воздѣлывается, но она кормитъ, сравнительно, небольшое крестьянское населеніе. Но, можетъ-быть, крестьянство лишь постепенно осознаетъ свой интересъ, можетъ быть, въ ближайшемъ будущемъ, идеи принудительной недробимости проникнутъ въ крестьянскую среду? Это весьма сомнительно. Институтъ принудительной недробимости лишь въ слабой сте-

пени примыкаетъ къ традиціямъ крестьянской семьи; институтъ этотъ взращенъ усиліями крѣпостника-юнкера, которому нужны были, съ одной стороны, крѣпкіе (pannfähige) дворы для обработки его земли и, съ другой стороны, безземельные батраки. И теперь тѣ же институты поддерживаются въ интересахъ крупнаго хозяйства и по мотивамъ политическимъ. Впрочемъ, эти институты такъ плохо вяжутся съ современнымъ правосознаніемъ, что агитація консервативныхъ аграріевъ-политиковъ имѣла и въ Германіи весьма умѣренный успѣхъ. Изъ всей Германіи институтъ недробимыхъ имѣній имѣетъ серьезное значеніе развѣ только въ королевствѣ Саксоніи. Въ остальной Германіи распространены институты наслѣдственнаго права съ весьма умѣренной принудительностью: или самъ крестьянинъ долженъ сдѣлать заявленіе о томъ, чтобы участокъ его переходилъ недробимымъ (и тогда крестьяне не торопятся съ такими заявленіями), или институтъ единонаслѣдія является правиломъ, но тогда крестьянинъ все же можетъ изъять свой участокъ изъ подъ его вліянія. Мнѣ могутъ возразить, что свободная мобилизація хороша для культурнаго крестьянства, а для русскаго крестьянства нужна именно чисто принудительная недробимость. На это я отвѣчу, что институтъ частной собственности есть, конечно, институтъ, предъявляющій къ населенію большія требованія, чѣмъ общинное землевладѣніе. Но изъ этого можно сдѣлать лишь одинъ выводъ, что водвореніе института частной собственности обязываетъ правительство къ дальнѣйшимъ шагамъ: необходимо напречь всѣ силы, чтобы дать крестьянству просвѣщеніе, необходимо дать полный просторъ не только индивидуальной, но и коллективной его самодѣятельности. Придется ему дать и право завѣщанія и право залога земли. Въ культурной странѣ разовьется и промышленность, которая избавитъ мелкое населеніе отъ необходимости дробить свои надѣлы, и тогда само крестьянство найдетъ ту мѣру предѣльнаго дробленія надѣловъ, которой не сумѣетъ найти ни одинъ законопроектъ. А если производительныя силы Россіи будутъ, попрежнему развиваться черепашьимъ шагомъ—скажутъ защитники недробленія,—какъ тогда быть? На это я отвѣчу: если правящіе классы не могутъ вывести Россію на путь прогрессивнаго развитія въ томъ темпѣ, въ какомъ развиваются западные народы, то тогда нельзя было подгонять введеніе института част-

ной собственности и тогда безусловно нельзя уже вводить недробимой собственности, ибо это значило бы обрекать на голодную смерть обездоленныхъ. Новый проектъ совсѣмъ не является продолженіемъ работы по созданію частной собственности; наоборотъ, именно съ недробимостью хуторовъ замретъ землеустройство, ибо идея недробимости настолько чужда крестьянству, что она отпугнетъ его отъ землеустройства. Я думаю, что институтъ крестьянской частной собственности на землю можетъ развиваться и укрѣпляться лишь въ атмосферѣ энергичной культурной работы и государства и общества, при условіи укрѣпленія личной свободы и общественной самодѣятельности, проникнутая же крѣпостническими тенденціями опека надъ крестьянской частной собственностью къ добру не приведетъ.

*Б. С. Мартыновъ* отмѣчаетъ, что докладчикъ, несмотря на суровую критику проекта, не является принципіальнымъ противникомъ его. Сведя въ одно его замѣчанія на проектъ, можно получить второй и значительно исправленный проектъ. Между тѣмъ, казалось бы, необходимо отвергнуть самыя принципіальныя основы проекта, независимо отъ того, удачна ли или неудачна конструкція института, возведеннаго на этомъ фундаментѣ. Такимъ основнымъ принципомъ проекта является признаніе недробимости участка извѣстныхъ размѣровъ. Взаимоотношенія соучастниковъ въ правѣ на такой участокъ, можетъ быть при этомъ опредѣлено или въ формѣ установленія недѣлимой собственности или чрезъ устраненіе соучастниковъ съ предоставленіемъ земли одному изъ совладѣльцевъ. Вторую конструкцію избираетъ проектъ; къ ней присоединяется, въ общемъ, и докладчикъ. Между тѣмъ, самая недробимость, какъ принудительное начало, вводимое въ крестьянское право, должна быть отвергнута. Если дробленіе есть явленіе нежелательное, то бороться съ нимъ слѣдуетъ путемъ устраненія тѣхъ причинъ, которыя вызываютъ стремленіе къ раздѣламъ. Внѣшне принудительная мѣра безполезна, всегда найдутся средства ее обойти и теперь уже можно указать на способы достигнуть этого. Выясненіе причинъ дробленія крестьянской земельной собственности—задача, правда, трудная и ее еще предстоитъ разрѣшить. Но сейчасъ уже можно указать на одну изъ немаловажныхъ причинъ: это правовой хаосъ въ имущественныхъ отношеніяхъ нераздѣленной крестьянской семьи.

Правильное опредѣленіе взаимныхъ отношеній въ этой области имѣло бы значительное вліяніе въ смыслѣ сокращенія числа раздѣловъ, вредныя экономическія послѣдствія которыхъ не чужды сознанію самихъ дѣлящихся.

Докладчикъ *Н. Е. Озерецковскій* въ своихъ заключительныхъ замѣчаніяхъ остановился прежде всего на возраженіяхъ Б. Д. Бруцкуса. Споръ о томъ, насколько неограниченное дробленіе земельной собственности представляетъ собою отрицательное съ народно-хозяйственной точки зрѣнія явленіе и оправдываетъ внѣшнія мѣры борьбы съ нимъ, выходитъ изъ прямыхъ задачъ доклада и, до извѣстной степени, изъ компетенціи настоящаго собранія, какъ засѣданія Юридическаго Общества, являясь вопросомъ спеціально экономическимъ. Для задачи юридической разработки поставленнаго докладчикомъ вопроса достаточно констатировать тотъ фактъ, что противъ мѣръ ограниченія дробленія земельныхъ владѣній возражаютъ всего 2—3 крупныхъ экономиста (Шеффле, Брентано), не отрѣшившихся отъ идей пережитой теоріи абсолютной свободы экономическаго оборота, огромное же большинство экономистовъ, публицистовъ и юристовъ стоитъ на позиціи защиты земельной собственности отъ чрезмѣрнаго дробленія. Едва ли основательно при этомъ видѣть въ такой защитѣ непремѣнно крѣпостническую тенденцію и желаніе обезпечить для крупныхъ земледѣльческихъ хозяйствъ дешевыхъ батраковъ,—казалось бы, наоборотъ: сохраненіе недробимаго жизнеспособнаго мелкаго хозяйства, гдѣ каждый изъ участниковъ находитъ приложеніе своего труда и нѣкоторое обезпеченіе, гораздо меньше благопріятствуетъ образованію въ деревнѣ излишка рабочей силы и переполненію рабочаго рынка, чѣмъ распыленіе земли на участки, не дающіе возможности владѣльцу вести на нихъ хозяйство. Во всякомъ случаѣ, исторія напримѣръ закона объ Anerbenrecht въ Австріи, гдѣ упорное сопротивленіе ему оказали мѣстные ландтаги, далеко не подтверждаетъ ту соціально-экономическую тенденцію института недробимости, какую видитъ въ немъ оппонентъ. Не рѣшаясь брать на себя разрѣшеніе спеціально-экономическихъ споровъ, полагаю, что для русскихъ юристовъ уже поставлена опредѣленная задача — задача именно юридической разработки вопроса— послѣ того, какъ согласно выраженному Гос. Совѣтомъ пожеланію вѣдомство землеустройства выработало законо-

проектъ, который въ ближайшемъ будущемъ станетъ предметомъ обсужденія законодательныхъ палатъ и затѣмъ, при явномъ ихъ сочувствіи идеѣ новаго института, можетъ получить силу закона. Что касается желательныхъ принциповъ реформы, то выставленное оппонентомъ положеніе — меньше принудительности и больше свободы и вниманія въ отношеніи правъ и интересовъ отдѣльныхъ членовъ рабочей семьи — является какъ разъ одной изъ главныхъ мыслей доклада, и такимъ образомъ докладчику остается только привѣтствовать въ оппонентѣ своего единомышленника. По поводу замѣчаній Б. С. Мартынова считаю нужнымъ замѣтить, что формула «одинъ участокъ—одинъ владѣлецъ», объ опасности которой говорилъ оппонентъ, меньше всего можетъ быть приписана докладчику, который въ особой части доклада какъ разъ возражалъ противъ стремленія авторовъ проекта провести въ жизнь эту формулу, точно такъ же какъ предостерегалъ противъ принудительнаго характера проектированныхъ мѣръ. Признавая вполнѣ необходимость прочнаго устройства семейныхъ отношеній въ крестьянствѣ, полагаю, что это—самостоятельная задача, въ обсужденіе которой не было прямой необходимости входить, затрагивая вопросъ о недробимости земельныхъ владѣній. Что же касается возраженій Д. В. Кузьмина-Караваева, то ихъ можно раздѣлить на три группы. Одни изъ этихъ возраженій вытекаютъ изъ неосвѣдомленности оппонента,—таково утвержденіе, будто надѣльныя нормы 1861 г. представляютъ собой «средніе» надѣлы крестьянъ. Какъ извѣстно, наоборотъ, «средніе» надѣлы были какъ разъ отвергнуты редакціонными комиссіями въ качествѣ основаній надѣльныхъ нормъ и взяты «обычные» надѣлы. Таково же затѣмъ заявленіе оппонента, будто усадебныя земли не предположено по проекту включать въ счетъ недробимаго участка: въ ст. 1 проекта опредѣленно указано, что въ недробимый участокъ входятъ и усадебные участки. Сюда же, наконецъ, относится утвержденіе, будто угодья, передѣляемыя на особыхъ основаніяхъ и вовсе непередѣляемыя, составляютъ объектъ публичнаго, а не частнаго права. Во всякомъ случаѣ, защищая надѣльныя нормы 1861 г., оппонентъ не опровергъ того положенія, что фиксированныя на этихъ нормахъ величины являются равнодѣйствующей ряда факторовъ и результатомъ многихъ причинъ, прежде всего плотности населенія

и количества помѣщичьихъ земель, и потому совсѣмъ не могутъ служить показателемъ, какое минимальное количество земли необходимо для веденія самостоятельнаго нормальнаго земледѣльческаго хозяйства. Не устранилъ оппонентъ и тѣхъ отмѣченныхъ докладчикомъ несообразностей, къ которымъ ведетъ примѣненіе нормъ 1861 г. по правиламъ проекта въ практикѣ института недробимости: вѣдь отчудить изъ 24-десятиннаго сада въ Новоузенскомъ уѣздѣ или изъ 13 десятиннаго виноградника въ Таврической губерніи нельзя будетъ ни одной пяди. Указаніе оппонента, что земля высокаго качества обусловливаетъ обычно экстенсивность хозяйства и, слѣдовательно, необходимость большаго размѣра земельнаго фонда, никоимъ образомъ не можетъ лечь въ основу нормированія земельнаго минимума хозяйства: это—фактическое или историческое наблюденіе, а не формула желательнаго и должнаго съ политико-экономической точки зрѣнія и не выводъ изъ изученія нормальнаго хозяйства. Принять такое наблюденіе за основаніе нормы земельнаго минимума значило бы заняться охраной устойчивости малокультурныхъ формъ хозяйства. Другой рядъ возраженій оппонента вызванъ недоразумѣніемъ. Таково его утвержденіе, будто докладчикъ рекомендовалъ ввести въ непосредственномъ видѣ правила Швейцарскаго уложенія о переходѣ нераздѣльныхъ имуществъ при наслѣдованіи. Наоборотъ, въ докладѣ указывалось на недостатокъ этихъ правилъ въ томъ отношеніи, что онѣ даютъ неустойчивый и узкій критерій при выборѣ владѣльца, рискуя повести къ произвольности выбора и несправедливости въ отношеніи лицъ, вложившихъ въ хозяйство больше другихъ личнаго труда и средствъ. Напрасно оппонентъ считаетъ слишкомъ неопредѣленнымъ и потому непримѣнимымъ выдвинутое въ докладѣ положеніе, что въ извѣстной очереди къ владѣнію недробимымъ участкомъ должно быть призвано лицо, принимавшее наибольшее участіе въ веденіи или поддержаніи хозяйства. Для крестьянскаго правосознанія усваивать этотъ принципъ вновь не придется: примѣнительно къ этому положенію въ обычномъ правѣ построенъ цѣлый институтъ домохозяйства и порядокъ смѣны домохозяевъ. Во всякомъ случаѣ, для мѣстнаго, крестьянскаго же суда, который будетъ рѣшать споры между сонаслѣдниками крестьянскаго участка, вопросъ о томъ, кто изъ нихъ принималъ наибольшее участіе въ веденіи или под-

держаніи хозяйства, не составитъ трудной задачи. Точно также недоразумѣніемъ объясняетя упрекъ оппонента въ непослѣдовательности положеній доклада въ томъ отношеніи, что, возражая противъ заранѣе данныхъ нормъ недробимости, докладчикъ предоставляетъ установленіе этихъ нормъ землеустроительнымъ комиссіямъ и вводитъ пестрый и сложный порядокъ проведенія института. Въ дѣйствительности, въ докладѣ съ полной опредѣленностью исключалась мысль о нормативномъ опредѣленіи недробимости со стороны землеустроительныхъ комиссій и предлагался порядокъ конкретнаго опредѣленія—по поводу каждаго участка путемъ обслѣдованія его, занесенія въ особыя книги и т. д. Сложность такого порядка не должна смущать защитниковъ проекта вѣдомства, такъ какъ съ ихъ стороны предлагается едва ли менѣе сложный и во всякомъ случаѣ менѣе обезпечивающій поставленныя цѣли порядокъ. Наконецъ, въ послѣдней группѣ своихъ возраженій оппонентъ на основаніи личнаго опыта и убѣжденія защищаетъ дѣятельность землеустроительныхъ комиссій въ смыслѣ какъ самаго землеустроительнаго процесса, такъ и результатовъ дѣятельности. Не усматриваю необходимости возражать оппоненту въ этой части его замѣчаній, сохраняя, впрочемъ, свое мнѣніе и полагая, что въ рамкахъ обсуждаемаго вопроса остались неопровергнутыми указанія на недостатки и опасности землеустроительнаго процесса, связанныя съ принудительностью, громоздкостью и неприспособленностью этого процесса къ новымъ задачамъ, вмѣстѣ съ особой психологіей землеустроителей, увлеченныхъ собственными успѣхами и спеціальными цѣлями землеустроительной политики.

Предсѣдательствующій *А. А. Леонтьевъ*, въ своемъ резюме, выражаетъ прежде всего сожалѣніе, что за позднимъ временемъ онъ лишенъ возможности подробно остановиться на тѣхъ важнѣйшихъ вопросахъ крестьянской жизни, какіе были выдвинуты въ интереснѣйшемъ докладѣ и въ возраженіяхъ оппонентовъ. Переживаемое нами время, благодаря цѣлому ряду реформъ, является весьма серіознымъ и важнымъ для правового уклада деревенской Россіи. Всѣ эти реформы могли бы достигнуть своей цѣли лишь въ томъ случаѣ, если бы прежде всего крестьянская жизнь была построена на строго правовыхъ началахъ. Внѣ разрѣшенія этой задачи—установленія въ деревнѣ широкой самодѣятельности и свободы

отъ опеки въ связи съ развитіемъ просвѣщенія—всякія другія задачи обречены на полную неудачу. Проанализированный докладчикомъ проектъ главнаго управленія землеустройства и земледѣлія выдвигаетъ на ряду съ основною своею цѣлью цѣлый рядъ побочныхъ цѣлей, имѣющихъ публично-правовой характеръ. Коренной недостатокъ проекта—это несогласованность его съ природой частно-правовыхъ отношеній. Поставленная вѣдомствомъ задача—внѣдреніе начала недробимости во что бы то ни стало—должна уступить болѣе насущнымъ задачамъ, давно выдвинутымъ крестьянской жизнью—задачамъ обезпеченія опредѣленныхъ и устойчивыхъ правовыхъ началъ. Въ заключеніе не могу не отмѣтить совершенно исключительное мастерство, съ какимъ докладчикъ выполнилъ свою критическую работу. Выразимъ же ему живѣйшую благодарность.

Собраніе аплодисментами выражаетъ свою признательность докладчику, послѣ чего засѣданіе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія гражданскаго отдѣленія

### 15 ноября 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. веч. подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя гражданскаго отдѣленія Общества *М. М. Винавера.*

Предметомъ занятій служилъ докладъ дѣйствительнаго члена Общества *С. А. Бѣляцкина*: «*Искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія (исковое и охранительное утвержденіе завѣщанія по дѣйствующему праву и внесенному въ Гос. Думу проекту министра юстиціи объ измѣненіи правилъ охранительнаго производства)*».

#### Положенія доклада.

Совершающаяся въ области процесса эволюція, переживаемый нами кризисъ понятія иска, искового требованія и связанное съ этимъ видоизмѣненіе представленій объ условіяхъ, предметѣ и субъектѣ гражданскаго процесса въ состояніи пролить свѣтъ на контраверзу о предѣлахъ иска объ утвержденіи духовнаго завѣщанія.

Понятіе «спора», о которомъ говоритъ законъ (ст. 1 уст. гр. суд.), слѣдуетъ разумѣть не только въ смыслѣ субъективно-отрицательныхъ отношеній отвѣтчика къ праву истца, выражающихся въ волеизъявленіяхъ или дѣйствіяхъ, но и въ смыслѣ извѣстнаго объективнаго состоянія, создавшагося противъ истца въ пользу отвѣтчика, помимо непосредственнаго вмѣшательства послѣдняго.

Утвержденіе духовнаго завѣщанія въ порядкѣ обычнаго процесса должно допускаться тамъ, гдѣ неизбѣжнымъ средствомъ сообщенія законной силы этому акту является обращеніе въ судъ съ искомъ. Эта мысль соотвѣтствуетъ закону и практикѣ правительствующаго сената.

Искъ объ утвержденіи завѣщанія принадлежитъ претенденту, кромѣ случаевъ, указанныхъ въ ст. 1066 и 1066[11] т. X, ч. I, всякій разъ, когда имѣются дѣйствительныя препятствія къ утвержденію завѣщанія въ охранительномъ порядкѣ, сужденіе о чемъ принадлежитъ суду въ каждомъ конкретномъ случаѣ отдѣльно.

Внесенный въ Гос. Думу проектъ министра юстиціи объ измѣненіи правилъ охранительнаго производства, не считаясь въ данномъ вопросѣ съ существующей практикой, становится на путь урѣзокъ и стѣсненій. Проектъ даетъ право иска только при пропускѣ срока на явку завѣщанія по уважительнымъ причинамъ и то лишь въ случаѣ, если совершился переходъ наслѣдственнаго имущества во владѣніе наслѣдниковъ по закону, въ другихъ же случаяхъ допускается обращеніе только въ охранительный порядокъ. Такой взглядъ находится въ связи съ общимъ стремленіемъ проекта насадить идею о распространеніи на охранительное производство началъ допущенія и провѣрки судебныхъ доказательствъ, какія усвоены исковымъ производствомъ. Въ этой части проектъ министра юстиціи расходится съ голосомъ практической юриспруденціи и жизненнаго опыта.

Не смотря на трудность находить отвѣтчика по иску объ утвержденіи завѣщанія во многихъ казусахъ, на практикѣ вопросъ этотъ разрѣшается болѣе или менѣе удовлетворительно при помощи института опеки, получающаго въ послѣднее время и на Западѣ и у насъ расширенное значеніе, особенно по отношенію къ правамъ и интересамъ лицъ, лишенныхъ защиты и объективно неизвѣстныхъ.

**Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *С. А. Бѣляцкинъ* сообщилъ слѣдующее [1]).**

Проблема иска объ утвержденіи духовнаго завѣщанія можетъ быть отнесена къ сложнѣйшимъ и труднѣйшимъ вопросамъ гражданскаго права и процесса—до того запутанной является она въ нашей юридической литературѣ и судебной практикѣ. Недаромъ внесенный въ Гос. Думу проектъ министра юстиціи объ измѣненіи правилъ охранительнаго судопроизводства горько жалуется на затрудненія и недоумѣнія, здѣсь возникающія, считая себя вынужденнымъ въ концѣ концовъ не развязать, а разрубить узелъ [2]).

---

[1]) Докладъ былъ напечатанъ въ «Вѣстникѣ Гражданскаго Права» за 1913 г., № 7.

[2]) Краткая объяснительная записка къ проекту министра юстиціи, стр. 63 и слѣд. (рѣчь объ этомъ дальше).

Значительная часть осложненій создалась въ данномъ случаѣ несомнѣнно, подъ вліяніемъ того, что изслѣдователи и практики сосредоточивали главное вниманіе на отдѣльныхъ нормахъ X т. I ч., трактующихъ объ утвержденіи духовныхъ завѣщаній, общепроцессуальная же сторона дѣла оставалась до послѣдняго времени въ нѣкоторой тѣни. Между тѣмъ, совершающаяся въ области процесса эволюція, переживаемый нами кризисъ понятія иска, искового требованія и связанное съ этимъ видоизмѣненіе представленій объ условіяхъ, предметѣ и субъектѣ гражданскаго процесса въ состояніи пролить свѣтъ на контраверзу о предѣлахъ иска объ утвержденіи духовнаго завѣщанія.

При серьезной важности предмета и предстоящей законодательной реформѣ, вполнѣ естественно желаніе подвергнуть вопросъ новому разсмотрѣнію, тѣмъ болѣе, что на практикѣ онъ всплываетъ каждый разъ, неизмѣнно требуя выясненія и разрѣшенія.

## I.

Не всѣ иски объ утвержденіи духовнаго завѣщанія представляютъ одинаковыя трудности и заслуживаютъ равнаго вниманія изслѣдователя.

Къ моменту предъявленія иска законный наслѣдникъ могъ уже принять наслѣдство фактически, либо утвердиться въ правахъ наслѣдства. Рядомъ съ завѣщаніемъ, объ утвержденіи котораго предъявленъ искъ, существуетъ другое завѣщаніе, утвержденное даже къ исполненію, и пр. и пр.

Если законные наслѣдники овладѣли наслѣдственнымъ имуществомъ, требованіе объ утвержденіи завѣщанія есть въ сущности домогательство объ отобраніи имущества и имущественныхъ правъ отъ лицъ, не управомоченныхъ на обладаніе ими.

Подобно тому, какъ, виндицируя отдѣльную вещь, принадлежащую къ наслѣдственной массѣ, наслѣдникъ нерѣдко вынужденъ бываетъ одновременно съ доказываніемъ права спеціально на конкретный предметъ легитимировать себя въ данномъ дѣлѣ въ качествѣ наслѣдника, онъ можетъ въ одномъ процессѣ просить о признаніи его правъ на всю наслѣдственную массу, находящуюся въ рукахъ неуправомоченнаго лица (pro herede), и объ утвержденіи духовнаго завѣщанія, источника его правъ. Но требуя въ этомъ случаѣ даже одного лишь утвержденія духовнаго завѣщанія, что, впрочемъ, на практикѣ бываетъ очень рѣдко, претендентъ въ сущности оспариваетъ права мнимыхъ наслѣдниковъ, противопоста-

вляя имъ свои права: отрицаніе чужихъ правъ и констатированіе собственныхъ—моменты отрицательный и положительный, слитые воедино,—опредѣленію и рельефно выдвигаетъ элементъ «спора о правѣ гражданскомъ» (ст. I уст. гр. суд.). Конечно, и при переходѣ имущества къ законнымъ наслѣдникамъ претендентъ по завѣщанію вправѣ обратиться съ просьбою объ утвержденіи къ охранительному порядку: препятствій для этого въ законѣ нѣтъ. Именно таковъ смыслъ недавно опубликованнаго кассаціоннаго рѣшенія № 73—1913 г. по дѣлу Эренберга, въ которомъ правительствующій сенатъ допускаетъ «примѣнимость общаго правила объ утвержденіи духовнаго завѣщанія въ порядкѣ охранительнаго производства при наличности наслѣдника по закону, вступившаго во владѣніе наслѣдственнымъ имуществомъ». Но право иска въ данномъ случаѣ такъ же неотъемлемо, какъ право каждаго на судебное признаніе и возстановленіе нарушенныхъ правъ, ибо вполнѣ понятно, что при принятіи наслѣдства неуправомоченнымъ лицомъ—heres falsus—право дѣйствительнаго наслѣдника и оспорено и нарушено. Споръ на лицо и тогда, когда heres falsus, хотя и не принялъ фактически вещей наслѣдственной массы, тѣмъ не менѣе утвердился въ правахъ наслѣдства, поставивъ себя юридически по отношенію къ наслѣдству въ положеніи хозяина. И здѣсь претенденту по завѣщанію открыта дорога въ охранительный порядокъ. Все равно, принято ли наслѣдство или нѣтъ, утвержденъ или не утвержденъ наслѣдникъ по закону, завѣщаніе подлежитъ утвержденію въ охранительномъ порядкѣ. Само собой разумѣется—это предвидитъ и сенатъ,—что при принятіи наслѣдства, фактическомъ или юридическомъ, если вообще допустимо говорить о такомъ разграниченіи условнаго свойства, обращеніе въ охранительный порядокъ будетъ весьма рѣдкимъ явленіемъ. По утвержденіи завѣщанія придется, вѣдь, искъ предъявить къ heres'у falsus, не пожелавшему добровольно подчиниться опредѣленію охранительнаго суда и передать имущество, а при наличности формальнаго утвержденія законныхъ наслѣдниковъ надобность въ его предварительномъ судебномъ уничтоженіи для претендента по завѣщанію почти неизбѣжна. Поэтому наиболѣе нормальный, быстрый и вѣрный способъ огражденія правъ въ приведенныхъ случаяхъ—это искъ, именно искъ, направленный, какъ на опредѣленную цѣль, на аннулированіе правъ отвѣтчика, въ какой бы формѣ ни выразилось самое исковое требованіе: петитъ объ утвержденіи завѣщанія можетъ входить въ исковое прошеніе даже какъ нѣчто промежуточное, incidenter. Истецъ проситъ: утвердить духовное завѣщаніе, отмѣнить опредѣленіе суда объ утвержде-

ніи въ правахъ законнаго наслѣдованія, отобрать имущество и т. д.

Но вотъ передъ нами положеніе, когда никто наслѣдства не принималъ, къ наслѣдству не утверждался и никакихъ притязаній на таковое не заявлялъ: можетъ ли претендентъ по завѣщанію, минуя охранительное производство, обратиться съ искомъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія, существуютъ ли для этого границы и какія? Здѣсь вся острота предмета, камень преткновенія для юридическихъ построеній. Отъ правильнаго разрѣшенія этихъ вопросовъ зависитъ судьба всей проблемы.

## II.

Какъ извѣстно, въ основу судебныхъ уставовъ была положена та общая мысль, что каждый въ правѣ требовать судебной защиты, поскольку это нужно для охраненія его гражданскаго права. Доказать необходимость обращенія въ судъ—это значитъ установить законный, или юридическій интересъ къ полученію судебнаго рѣшенія [1]). При наличности у истца юридическаго интереса судъ долженъ разсмотрѣть его притязаніе, разумѣя послѣднее, какъ требованіе, обращенное къ суду объ утвержденіи правъ истца путемъ поставленія фактическаго положенія вещей въ соотвѣтствіе съ правомъ истца. Въ практическомъ примѣненіи провозглашенная составителями устава гражданскаго судопроизводства идея судебной защиты не суживалась, а крѣпла и росла, развертываясь подъ вліяніемъ жизни и требованій гражданскаго оборота. Предѣлы диктовались основными началами, основной концепціей и структурой цивильнаго процесса на почвѣ дѣйствующаго закона. Достаточно сказать, что черезъ тридцать слишкомъ лѣтъ послѣ изданія судебныхъ уставовъ, сенатъ призналъ за истцомъ право требовать судебной защиты въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже при отсутствіи прямого и непосредственнаго спора противъ его права. Въ рѣшеніи по дѣлу Штильмана (1900 г. № 35), хорошо извѣстномъ нашимъ юристамъ и приводимомъ обыкновенно въ доказательство существованія у насъ такъ называемыхъ установительныхъ исковъ—Feststellungsklagen—сенатъ подтвердилъ тотъ принципъ, быть можетъ, нѣсколько неожиданный для нашей практики, но по существу безукоризненный, что «искъ является средствомъ осуществленія гражданскаго права противъ другого лица, при помощи судебной

1) Pas d'intérêt, pas d'action, l'intérêt est la mésure des actions. См. Garsonnet, Precis de procédure civile, 1911, p. 73.

власти, къ которой возможно обратиться совершенно независимо отъ того, оспорено ли это право другой стороной или нѣтъ» [1]). При опредѣленіи права лица домогаться отъ судебныхъ учрежденій разсмотрѣнія его притязаній на первомъ планѣ стоитъ несоотвѣтствіе комплекса фактическихъ данныхъ статусу, требуемому правомъ истца, и неизбѣжность судебнаго рѣшенія въ цѣляхъ возстановленія равновѣсія, или, по выраженію составителей судебныхъ уставовъ, «возстановленія справедливости». Понятіе «спора», о которомъ говоритъ законъ, разумѣется не только въ смыслѣ субъективно-отрицательныхъ отношеній отвѣтчика къ праву истца, выражающихся въ волеизъявленіяхъ или дѣйствіяхъ, но и въ смыслѣ извѣстнаго объективнаго состоянія, создавшагося противъ истца въ пользу отвѣтчика, помимо непосредственнаго вмѣшательства послѣдняго.

Такой выводъ вытекаетъ изъ посылокъ рѣшенія сената 1900 г. № 35, если подойти къ этому рѣшенію со всей непосредственностью, безъ преднамѣренныхъ цѣлей. Нельзя утверждать, что въ этомъ рѣшеніи сенатъ поставилъ себѣ задачей узаконить установительный искъ, сущность котораго характеризуется не только отсутствіемъ нарушенія, но и тѣмъ, что для суда нѣтъ необходимости что-либо измѣнять въ фактической и правовой позиціи сторонъ («исполнительная сила рѣшенія»), помимо чистаго признанія существованія или несуществованія правоотношенія [2]). Въ тѣхъ дѣлахъ, о кото-

---

[1]) Взглядъ сената о томъ, что правонарушеніе не есть неизбѣжное условіе предъявленія иска, какъ нельзя лучше подтверждается въ дѣлахъ наслѣдственныхъ. А. утвердился въ дѣлахъ наслѣдства послѣ Б., такъ какъ болѣе близкій наслѣдникъ В. въ теченіе 6-мѣсячнаго срока себя не обнаружилъ. Затѣмъ В. является. Если для предъявленія иска требуется предварительное правонарушеніе, въ строгомъ смыслѣ слова со стороны отвѣтчика, то В. не имѣетъ права иска къ А., который принятіемъ наслѣдства осуществилъ только принадлежавшее ему по закону право (ст. 1241 т. X, ч. 1). Правильно указано сенатомъ въ рѣшеніи 1900 г. № 35, что отсутствіе спора и нарушенія, предшествующихъ иску, можетъ имѣть значеніе только при постановленіи заключенія о судебныхъ издержкахъ, которыя должны быть возлагаемы на истца также и въ случаѣ присужденія ему иска, если только отвѣтчикъ къ предъявленію онаго не подавалъ повода. Для вопроса о самомъ правѣ судебной защиты это обстоятельство значенія не имѣетъ. Поэтому В., обладающій по закону правомъ иска о наслѣдствѣ въ теченіе 10 лѣтъ, не обязанъ задаваться мыслями о томъ, почему и въ какомъ психологическомъ состояніи А. добился утвержденія въ правахъ наслѣдства.

[2]) Искъ о признаніи—это притязаніе на подтвержденіе судомъ важнаго въ юридическомъ смыслѣ отношенія. Fitting, Der Reichszivilprozess, 1907, S. 227; проф. В. М. Гордонъ, Иски о признаніи, 1906 г., стр. 355: «Искъ о признаніи есть искъ о судебномъ подтвержденіи наличности или отсутствія правоотношенія, которое могло бы служить основаніемъ для частно-правнаго притязанія». Сколько бы ни было желательно введеніе этихъ исковъ въ Россіи, вопросъ о допустимости ихъ по

рыхъ говоритъ рѣшеніе сената по дѣлу Штильмана, судъ, хотя также «признаетъ», но направляетъ свое рѣшеніе о признаніи къ опредѣленному внѣшнему эффекту, къ немедленному законному воздѣйствію. Исполнительная сила рѣшеній по такимъ искамъ, представляющимъ собой нѣчто среднее между требованіемъ о присужденіи (обязаніи и пр.) и искомъ о признаніи, заключается въ томъ, что, получивъ исполнительный листъ, истецъ можетъ на основаніи такого рѣшенія добиться соотвѣтственныхъ измѣненій, опредѣленныхъ правъ, безъ того, чтобы необходимо было предъявлять еще какіе-либо иски. Значеніе рѣшенія сената по дѣлу Штильмана заключается не во введеніи въ обиходъ установительныхъ или даже вообще какихъ-либо специфическихъ исковъ, а въ новой формулировкѣ условій обращенія въ судъ съ исковымъ требованіемъ. Не споръ—волеизъявленіе или нарушеніе—дѣйствіе, а критическое положеніе права даетъ поводъ, процессуальное основаніе для иска, возбуждая дѣятельность судебнаго аппарата, работающаго для возстановленія права въ нормальное состояніе. Это критическое положеніе права есть результатъ иногда нарушенія, иногда прямого спора; порою нѣтъ еще ни того, ни другого, но всегда право находится въ такомъ переживаніи, что необходимо активное вмѣшательство авторитетнаго органа, внѣ чего осуществленіе права можетъ оказаться немыслимымъ. Стоитъ бѣгло просмотрѣть примѣры, приводимые сенатомъ въ рѣшеніи по дѣлу Штильмана, чтобы убѣдиться, что сенатъ расширяетъ рамки судебной защиты именно въ указанномъ направленіи. Самое дѣло, легшее въ основаніе рѣшенія сената—это искъ о признаніи законности рожденія. Никто правъ истца не отвергалъ и не нарушалъ, въ этомъ отношеніи не было, казалось бы, мѣста «возстановленію». Но право истца испытывало кризисъ, пребывало въ ненормальномъ положеніи. Оно отсутствовало для внѣшняго міра, находилось въ скрытомъ состояніи, судъ призналъ его, вдохнулъ въ него жизнь и, мертвое вначалѣ, оно затѣмъ ожило... Весьма характерны нѣкоторые мотивы этого рѣшенія сената, могущіе на первый взглядъ

---

дѣйствующему праву не можетъ еще и въ настоящее время считаться окончательно разрѣшеннымъ. См. м о ю статью «Иски о признаніи правоотношеній въ русскомъ правѣ», Право, 1906 г., № 50. Хотя въ нѣкоторыя частныя положенія, высказанныя въ этой статьѣ, я готовъ нынѣ внести коррективъ, но въ общемъ сомнѣнія, высказанныя въ этой статьѣ относительно возможности усвоенія системы установительныхъ исковъ внѣ спеціальнаго закона, не разсѣялись.

показаться даже отчасти странными и необычайными, если не вникнуть глубоко въ смыслъ рѣшенія и его цѣль. «Евреямъ—замѣчаетъ на ряду съ другими разсужденіями о сущности иска правительствующій сенатъ (рѣчь шла о законности рожденія лица іудейскаго исповѣданія)—не остается иного пути, какъ обращеніе... къ судейской власти для исходатайствованія постановленія о признаніи ихъ рожденными отъ законнаго брака такихъ-то родителей, копія такового постановленія и должна замѣнять метрическое свидѣтельство, удостовѣряющее законность рожденія просителей». Итакъ, истецъ иначе, какъ путемъ судебнаго рѣшенія, не въ состояніи проявить свое гражданское право, вывести его на арену обще-правовой жизни: налицо условія права на предъявленіе иска. Kurz und gut, а главное—жизненно и справедливо. Недаромъ рѣшеніе 1900 г. № 35 пользуется такой популярностью: она вполнѣ заслужена. Нѣтъ даже надобности особенно задумываться надъ вопросомъ о пассивномъ субъектѣ въ процессѣ—отвѣтчикѣ. Передъ лицомъ, право котораго терпитъ умаленіе, всегда вырисовывается образъ другого субъекта, стоящаго на противоположной сторонѣ правоотношенія. Если при нарушеніяхъ этотъ субъектъ,—нарушитель, при спорахъ—спорщикъ, то въ другихъ казусахъ это тотъ, чьи интересы противопоставлены или могутъ быть противопоставлены интересамъ истца. Истецъ охраняетъ обитель своего права: онъ ведетъ борьбу со всякимъ, вторгшимся, либо грозящимъ вторгнуться въ эту обитель; нерѣдко же приходится вызывать на состязаніе того, кто къ ней еще не приблизился, но въ любой моментъ можетъ подойти и занять ее. Этимъ символизируются личность и роль отвѣтчика въ процессѣ [1]). То, что можно сказать объ искахъ, которыхъ касается сенатъ въ рѣшеніи по дѣлу Штильмана, примѣнимо ли къ иску объ утвержденіи духовнаго завѣщанія? Отвѣтъ можетъ быть только положительный. Подобно тому, какъ въ искахъ о признаніи законности рожденія, судъ, подтверждая, въ то же время утверждаетъ и легализируетъ извѣстное отношеніе, до того лишенное правового вѣса, утвержденіе духовнаго завѣщанія въ порядкѣ обычнаго процесса должно допускаться тамъ, гдѣ неизбѣжнымъ средствомъ сообщенія законнаго значенія этому акту является обращеніе въ судъ съ искомъ. И

---

[1]) Объ отвѣтчикѣ по иску объ утвержденіи завѣщанія см. ниже.

здѣсь рѣчь идетъ о легализаціи, «утвержденіи» завѣщанія, о снабженіи его законной дѣйственной силой [1]).

## III.

Итакъ, идея иска объ утвержденіи духовнаго завѣщанія при отсутствіи прямого спора, нарушенія, непосредственнаго притязанія съ чьей-либо стороны на наслѣдственныя права, вполнѣ мирится съ общимъ взглядомъ закона на искъ и процессъ.

Спрашивается, однако, въ какомъ соотвѣтствіи находится эта идея съ конкретными нормами т. X, ч. 1 объ утвержденіи завѣщанія. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ прежде всего остановиться на двухъ статьяхъ, касающихся иска объ утвержденіи завѣщанія. Одна изъ нихъ (ст. 1066) указываетъ, что наслѣднику, пропустившему срокъ на утвержденіе къ исполненію духовнаго завѣщанія по уважительнымъ причинамъ, «оставляется» право иска до истеченія земской давности, другая (ст. 1066[11]) подтверждаетъ, что отказъ окружнаго суда или судебной палаты не лишаетъ права просить объ утвержденіи завѣщанія «судебнымъ порядкомъ». Имѣютъ ли эти статьи ограниченный характеръ спеціальныхъ нормъ, не подлежащихъ распространительному толкованію, или же, напротивъ, здѣсь сказалось лишь въ примѣненіи къ двумъ частнымъ случаямъ вытекающее изъ смысла закона общее начало искового утвержденія завѣщанія?

Хотя статьи закона объ утвержденіи духовныхъ завѣщаній, въ исторической послѣдовательности, сохранили нѣкоторую связь съ прежнимъ порядкомъ явки завѣщаній послѣ смерти завѣщателя въ мѣстахъ, при которыхъ находились крѣпостныя дѣла, т. е. регистраціоннымъ, а не судебнымъ путемъ, но и при прежнихъ порядкахъ закону не чуждъ былъ искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія. Правило, что по истеченіи срока на явку допускается ходатайство о томъ въ исковомъ порядкѣ, при наличности извинительныхъ причинъ опозданія, подтверждено было еще въ 1829 г. Извинительныя причины относились къ оправданію не замѣны регистраціоннаго порядка исковымъ, а пропуска законнаго срока, причемъ, въ виду сложности разслѣдованія этихъ причинъ, законъ закрывалъ въ этомъ случаѣ путь къ безспорному производству. По общему правилу, основанному на старыхъ, изданныхъ задолго до судебной реформы ука-

1) Рѣшеніе по установительному иску, напримѣръ, о признаніи дѣйствительнымъ договора, еще не оспореннаго и даже исполняемаго, имѣетъ ограниченное значеніе «обязательной консультаціи», долженствующей

захъ, наслѣдникъ могъ явиться въ теченіе 10 лѣтъ за полученіемъ наслѣдства, но если онъ основывалъ свои права на завѣщаніи, то по истеченіи года законъ воспрещалъ ему явку завѣщанія въ порядкѣ, такъ называемаго, «судебнаго управленія», оставляя просителю только тяжбу. Болѣе точной регламентаціи не содержалось въ тогдашнемъ законѣ, чуждомъ стройнаго ученія о судебной защитѣ и принципіальнаго взгляда на искъ и гражданскій процессъ.

Нынѣшнія правила объ утвержденіи духовнаго завѣщанія зародились при дѣйствіи новыхъ нотаріальныхъ и судебныхъ учрежденій, при которыхъ отъ прежней системы крѣпостной явки завѣщаній почти не осталось и слѣда; оперировать сколько-нибудь съ этой старой системой больше не приходится. Если составители временныхъ правилъ 1869 г. говорятъ, по поводу утвержденія духовнаго завѣщанія, объ «искѣ», то подъ послѣднимъ они, конечно, разумѣютъ нѣчто совершенно опредѣленное, а именно то понятіе, которое рельефно отпечатлѣлось и кристаллизовалось въ нормахъ устава 1864 г. Хотя и въ правилахъ 1869 г. объ искѣ упоминается только два раза—при пропускѣ срока и при отказѣ охранительнаго суда,—но объ исчерпывающемъ перечнѣ здѣсь не можетъ быть рѣчи. Въ самомъ дѣлѣ, по статьѣ правилъ, соотвѣтствующей нынѣ ст. 1066 т. X, ч. 1, пропустившему срокъ на утвержденіе завѣщанія въ охранительномъ порядкѣ, «оставляется» право иска: мысль вполнѣ ясная. Столь же ясно положеніе, изложенное въ другой статьѣ (нынѣ 1066[11]): кто получилъ отказъ окружнаго суда и судебной палаты, тотъ по этой причинѣ не потерялъ еще, «не лишается» другого права,

---

укрѣпить матеріально-правовую позицію истца. Осторожный отвѣтчикъ учтетъ это рѣшеніе, какъ устраняющее «вопросъ» въ извѣстной области правовыхъ отношеній, и, быть можетъ, сообразуетъ съ рѣшеніемъ свое дальнѣйшее поведеніе. Но понудить его къ тому на основаніи этого рѣшенія никто не можетъ. Въ этомъ, въ естественной, такъ сказать, неисполнимости рѣшенія, а не въ отсутствіи спора характерная особенность установительныхъ исковъ. Съ одной стороны, вполнѣ можно представить себѣ установительный искъ при наличности спора и даже нарушенія. Съ другой стороны, при отсутствіи прямого спора, истецъ вынужденъ бываетъ иногда добиваться рѣшенія не только для «укрѣпленія» (какъ въ искахъ о признаніи), но и для «измѣненія», если, какъ мы видѣли, необходима трансформація извѣстной конкретной, объективной обстановки, не мирящейся съ правомъ истца. Послѣдствія — исполнительная сила — рѣшеній о признаніи законности рожденія или объ утвержденіи духовнаго завѣщанія въ чемъ заключаются? Въ первомъ случаѣ—въ выдачѣ метрики, во второмъ—въ приказѣ суда о приведеніи въ исполненіе завѣщанія. При этомъ такія рѣшенія обязательны и дѣйствуютъ въ извѣстномъ смыслѣ даже въ отношеніи не участвовавшихъ въ дѣлѣ лицъ, что вытекаетъ уже изъ особностей правъ, лежащихъ въ основаніи подобныхъ исковъ.

доступнаго каждому. Какого? Просить объ утвержденіи завѣщанія исковымъ или, какъ выражается законъ, судебнымъ порядкомъ. Центръ тяжести не въ томъ, что дается право иска. Не возникаетъ это право впервые съ пропускомъ срока или отказа суда: оно не отнимается, несмотря на пропускъ срока и отказъ суда. Если бы право иска обусловливалось отклоненіемъ домогательства со стороны суда, то прежде всего непонятно было бы, почему отказу судебной палаты приравненъ отказъ окружнаго суда. Не странно ли, что опредѣленіе окружнаго суда влечетъ за собой непосредственно правовыя измѣненія, не противорѣчитъ ли это общему правилу и тому, что о послѣдствіи опредѣленія, подлежащаго обжалованію (ст. 1066), можно трактовать только тогда, если оно вступило въ законную силу? Почему здѣсь исключеніе, отчего не говорится объ «отказѣ суда», т. е. отказѣ окончательномъ? Разгадка тайны заключается въ томъ, что рѣчь идетъ не о возникновеніи для претендента права иска, а лишь о направленіи его на другой путь, которымъ онъ не желалъ воспользоваться раньше. Отказъ окружнаго суда только напомнилъ претенденту, что имѣются дефекты, устранимые въ формѣ процесса, и нужно, стало быть, обратиться съ искомъ. Конечно, претендентъ можетъ, если желаетъ, жаловаться на окружный судъ въ судебную палату, но... не проще ли предъявить искъ, разъ обнаружилось такъ или иначе, что необходимо болѣе тщательное разсмотрѣніе обстоятельствъ дѣла, возможное по закону только въ исковомъ производствѣ?

Но вотъ претендентъ, не дожидаясь отказа суда, пожелалъ идти прямо съ искомъ: какъ быть? Думается, что никто и ничто не преграждаютъ ему доступа, коль скоро у него есть дѣйствительный интересъ къ тому. Статьи т. X, ч. 1 ему не помѣха: напротивъ, онѣ обезпечиваютъ истцу вѣрную и прочную позицію. Законъ упоминаетъ объ искѣ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія, и это послужитъ для истца путеводной нитью.

## IV.

Говоря объ универсальномъ правѣ иска объ утвержденіи завѣщанія, не слѣдуетъ это понимать въ томъ смыслѣ, что претендентъ можетъ по чистому своему усмотрѣнію избирать путь охранительный или исковой. Существованіе правилъ утвержденія духовнаго завѣщанія въ особомъ (охранительномъ) порядкѣ, помѣщен-

ныхъ въ т. X, ч. 1 (вмѣсто устава гражданскаго судопроизводства), обязываетъ прежде всего ими руководствоваться. Только тогда, когда по причинѣ фактической или юридической претендентъ лишенъ возможности прибѣгнуть къ ихъ помощи, онъ вынужденъ обратиться на путь иска.

Возникаетъ вопросъ: каковы, конкретно, тѣ обстоятельства, при наличности которыхъ дается этотъ искъ, что долженъ судъ установить раньше, чѣмъ онъ признаетъ допустимымъ самое предъявленіе иска?

Вопросъ этотъ, съ теоретической точки зрѣнія кажущійся сложнымъ и запутаннымъ, въ практическомъ отношеніи, къ счастью, большой остроты не представляетъ. Кто можетъ добиться утвержденія завѣщанія въ безспорномъ, т. е. значительно облегченномъ порядкѣ, не станетъ прибѣгать къ такому тяжелому аппарату, какъ искъ, угрожающій истцу расходами, потерей времени, труда, а иногда и платежомъ издержекъ судебнаго производства, даже при выигрышѣ, если отсутствовалъ поводъ для иска со стороны отвѣтчика. Съ искомъ идутъ дѣйствительно нуждающіеся въ немъ, злоупотребленія здѣсь едва ли мыслимы.

Но этого соображенія, конечно, мало, и такъ или иначе приходится коснуться съ неизбѣжностью существа вопроса. Здѣсь мы подходимъ вплотную къ понятію правового интереса, обусловливающаго возникновеніе иска объ утвержденіи завѣщанія.

При отсутствіи нарушенія, т. е. того, что служитъ обычно основаніемъ иска въ процессуальномъ смыслѣ и устраняетъ надобность въ установленіи особаго юридическаго интереса для истца, домогающагося возстановленія нарушеннаго права, поводомъ къ созданію процессуальнаго отношенія можетъ служить обстоятельство отрицательнаго свойства: отсутствіе безспорности, оспоримость.

Оспоримость духовнаго завѣщанія даетъ патентъ на обращеніе къ средствамъ государственной защиты, превращающимъ права спорныя и сомнительныя въ безспорныя и дѣйствительныя. Въ пропускѣ годового срока или отказѣ суда оспоримость видитъ самъ законъ. Но она налицо и тогда, когда въ завѣщаніи содержатся невѣрныя и неполныя свѣдѣнія и другіе недостатки, неустранимые въ судѣ охранительномъ. Передъ кѣмъ двери охранительнаго суда закрыты или, если и открываются, то исключительно для отрицательнаго отвѣта, тому нѣтъ надобности стучаться въ эти двери. Въ завѣщаніи указано, что наслѣдователь несовершеннолѣтній, что

завѣщаемое имущество родовое, имѣются всего подписи двухъ свидѣтелей: кто рѣшится съ такимъ завѣщаніемъ идти въ судъ и получить вѣрный оказъ, не сулящій ничего, кромѣ напрасно потраченныхъ усилій да краски стыда на лицѣ? А между тѣмъ претендентъ можетъ доказать, что наслѣднику на самомъ дѣлѣ больше лѣтъ, чѣмъ сколько указано въ завѣщаніи, что имущество благопріобрѣтенное, не родовое, что одинъ изъ двухъ свидѣтелей—духовникъ покойнаго. Претендентъ не сталъ бы ходить въ судъ, если бы можно было обойтись безъ утвержденія завѣщанія или же гдѣ-либо въ другомъ мѣстѣ позволили ему доказывать соотвѣтствіе завѣщанія закону. Но нѣтъ, этого нельзя. Кромѣ того, срокъ течетъ и т. д. Скажутъ: пусть претендентъ доказываетъ въ охранительномъ порядкѣ то, что его интересуетъ. Однако, всегда ли это мыслимо? Изъ разныхъ учрежденій и мѣстъ нужно получить справки и свѣдѣнія, требуется допросить свидѣтелей, пріобщать дѣла, разъяснять судебныя рѣшенія. Если все это можно продѣлать въ охранительномъ производствѣ, во что оно обратится, не произойдетъ ли явное извращеніе смысла и цѣли института? Наконецъ, претендентъ желаетъ провести дѣло не въ рамкахъ охранительнаго производства, гдѣ оно связано съ формализмомъ и условностью, гдѣ завѣщаніе разсматривается со стороны чисто внѣшней, а въ исковомъ, съ разсмотрѣніемъ данныхъ, находящихся внѣ представленнаго акта, но необходимыхъ для удостовѣренія его законности, передъ лицомъ противника на широкой аренѣ судебнаго процесса, въ которомъ только и возможно устанавливать нѣкоторыя обстоятельства, относящіяся до дѣйствительности духовныхъ завѣщаній. Претендентъ стремится къ состязательному и устному производству. Имѣетъ ли судъ основанія въ этомъ ему отказывать? Когда судъ найдетъ, что никакой провѣрки, выходящей изъ предѣловъ охранительнаго производства, въ данномъ дѣлѣ не требуется, онъ, конечно, вправѣ устранить искъ, какъ вправѣ судъ уклониться отъ охранительнаго производства при наличности спора. Между «общимъ» и «охранительнымъ» производствомъ существуетъ, по закону, отношеніе, характеризующееся не подчиненностью одной формы другой, а полной самостоятельностью и равноправностью обѣихъ формъ. То, что для разсмотрѣнія искового дѣла по существу, судъ предварительно «освѣдомился» о надлежащей заинтересованности истца именно въ предъявленіи иска, въ этомъ нельзя усмотрѣть чего-либо страннаго и противнаго закону.

Можно привести случаи, когда по буквѣ закона судъ обязанъ обсудить правовой интересъ вступающаго въ состязаніе (вступленіе третьяго лица по ст. 663 уст. гр. суд. и пр.), не говоря уже о томъ, что, напримѣръ, въ искахъ о признаніи предварительное ознакомленіе суда съ тѣмъ, что нѣмцы называютъ das rechtliche Interesse, общеобязательно. Для насъ важно, что въ тотъ моментъ, когда по предъявленному иску судъ констатируетъ элементъ спорности въ общемъ смыслѣ, онъ долженъ открыть состязаніе....

Суммируя изложенное, приходится дѣлать такой выводъ: искъ объ утвержденіи завѣщанія принадлежитъ претенденту, кромѣ случаевъ, указанныхъ въ ст.ст. 1066 и 1066[14] т. X, ч. I, всякій разъ, когда имѣются дѣйствительныя препятствія къ утвержденію завѣщанія въ охранительномъ порядкѣ, сужденіе о чемъ принадлежитъ суду въ каждомъ конкретномъ казусѣ отдѣльно [1]).

## V.

Отстаиваемый здѣсь взглядъ, который думается, единственно соотвѣтствуетъ закону, логикѣ и жизненной правдѣ, въ общихъ чертахъ находитъ себѣ, въ сущности, подтвержденіе въ нашей судебной практикѣ. Съ самыхъ раннихъ временъ сенатъ сочувственно относился къ расширенію права на искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія, не стѣсняя истца никакими заранѣе установленными предѣлами. Сенатъ не останавливается на вопросѣ о томъ, каковы законныя условія, при которыхъ допустимо избраніе искового пути вмѣсто охранительнаго. Для учрежденія, занимающагося разрѣшеніемъ задачъ практическаго свойства, такое умолчаніе, быть можетъ, и естественно отчасти, если принять во вниманіе,

---

[1]) Такъ какъ искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія представляетъ собой обычный искъ, вытекающій изъ основныхъ началъ гражданскаго процесса, то имъ нисколько не предрѣшаются какія бы то ни было вопросы матеріальнаго права. Такъ, поскольку необходимо, чтобы завѣщаніе удовлетворяло извѣстнымъ формальнымъ реквизитамъ, имѣющимъ, какъ разъяснилъ сенатъ, самостоятельный характеръ, а не значеніе лишь удостовѣренія истинности распоряженій, постольку восполненіе дефектовъ формы недопустимо, разумѣется, и въ исковомъ порядкѣ. При двухъ подписавшихся на завѣщаніи свидѣтеляхъ завѣщаніе не будетъ утверждено ни въ охранительномъ, ни въ исковомъ порядкѣ, но если одинъ изъ нихъ духовникъ наслѣдодателя и это обстоятельство спорно, завѣщаніе въ охранительномъ порядкѣ будетъ устранено, а въ исковомъ можетъ быть утверждено. Оговариваю это на всякій случай, во избѣжаніе недоразумѣній и въ виду склонности нѣкоторыхъ юристовъ затемнить и этотъ, по существу столь ясный, предметъ.

что на практикѣ, какъ было отмѣчено, вопросъ о законномъ интересѣ при обращеніи въ судъ съ искомъ объ утвержденіи завѣщанія можетъ возникнуть весьма рѣдко. Еще въ рѣшеніи 1876 г. (№ 421 по дѣлу Завадскаго) сенатъ, разбирая правила 3 апрѣля 1869 г., указалъ, что нормами этими вовсе не предписывается, чтобы объ утвержденіи духовнаго завѣщанія возможно было ходатайствовать лишь въ порядкѣ частномъ (нотаріальномъ) и чтобы къ порядку судебному разрѣшалось прибѣгнуть только въ случаѣ «отказа суда утвердить завѣщаніе въ нотаріальномъ порядкѣ». Въ соотвѣтствіи съ этимъ было признано неправильнымъ мнѣніе судебной палаты о томъ, что,за изъятіемъ случая отказа суда претендентъ долженъ идти только въ охранительный порядокъ. Лишь недавно (рѣш. 1912 г., № 73), сенатъ счелъ нужнымъ вновь подтвердить, правда попутно, что «законъ разрѣшаетъ заявленіе ходатайства объ утвержденіи завѣщанія въ исковомъ порядкѣ и не обусловливаетъ предъявленіе такового предыдущимъ заявленіемъ ходатайства объ утвержденіи завѣщанія въ охранительномъ порядкѣ и отказомъ суда въ таковомъ». Сенатъ дѣлаетъ ссылку на приведенное рѣшеніе 1876 г. Само собою разумѣется, что сенатъ не касается и здѣсь условій допустимости такого иска, не устанавливаетъ вѣхъ на этомъ пути. Очевидно, сенатъ надѣется всецѣло на тактъ и разумъ суда и придерживается нынѣ, какъ и прежде, того взгляда, что къ исковому порядку тяжущійся обратится лишь въ неизбѣжныхъ случаяхъ, что искъ есть крайняя мѣра защиты и охраны правъ, или, какъ выражается сенатъ въ другомъ рѣшеніи, по поводу разграниченія охранительнаго и искового производства, исковое производство является для тяжущагося «послѣднимъ средствомъ для осуществленія своего права» (рѣш. 1912 г. № 69 по дѣлу графини Строгановой). Сенатъ твердо стоитъ на разъ избранной позиціи, въ сознаніи своей правоты, несмотря на попытки, которыя дѣлались со стороны нѣкоторыхъ нашихъ цивилистовъ подкопаться подъ эту позицію [1]).

[1]) Г. Змирловъ, по мнѣнію котораго, «безъ нарушенія права немыслимъ и искъ» (Юридическій Вѣстникъ, 1885 г., кн. I, стр. 162), утверждаетъ, что при отсутствіи спора наслѣдниковъ по закону противъ завѣщательныхъ распоряженій, искъ объ утвержденіи завѣщанія допускается не иначе, какъ послѣ отказа суда въ безспорномъ порядкѣ въ принятіи къ явкѣ, и то лишь тогда, когда отказано безъ достаточныхъ законныхъ основаній или же отказъ покоится не на внѣшнихъ недостаткахъ со стороны формы, а на видимыхъ порокахъ, касающихся существа завѣщательныхъ распоряженій. Въ рѣшеніяхъ сената по дѣлу Завацкаго и др. г. Змирловъ готовъ усмотрѣть разъясненія, не идущія

## VI.

Переходъ отъ всѣхъ этихъ соображеній и данныхъ къ внесенному въ Гос. Думу проекту министра юстиціи, невольно привлекающему мысль, какъ актъ, который не сегодня-завтра долженъ превратиться въ положительное право, даетъ, къ сожалѣнію, весьма немного утѣшительнаго. Не считаясь вовсе съ существующей практикой, проектъ поворачиваетъ въ другую сторону въ данномъ вопросѣ, становясь почему-то на почву урѣзокъ и стѣсненій. Кому и для чего они потребовались? Проектъ даетъ право иска только при пропускѣ срока на явку завѣщанія по уважительнымъ причинамъ. «Въ этомъ случаѣ—говорится въ проектѣ (ст. 156)—если наслѣдственное имущество еще не перешло во владѣніе наслѣдниковъ по закону, завѣщаніе можетъ быть утверждено въ охранительномъ порядкѣ, а если такой переходъ уже совершился, то не иначе, какъ въ исковомъ порядкѣ судопроизводства, по предъявленіи требованія къ означеннымъ наслѣдникамъ о завѣщанномъ имуществѣ». Мысль проекта, какъ вытекаетъ изъ мотивовъ, именно та, что ни въ какомъ другомъ случаѣ искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія не долженъ быть допускаемъ. А такъ какъ при переходѣ имущества къ наслѣдникамъ по закону имѣется уже въ сущности простой виндикаціонный (петиторный) искъ, то можно сказать, что искъ объ утвержденіи завѣщанія въ проектѣ перестаетъ существовать почти совершенно: онъ вырождается и отпадаетъ. Самое упоминаніе о немъ совершенно лишне, незачѣмъ было дѣлать исключеніе, никому, собственно, ненужное, какъ таковое.

---

далѣе конкретныхъ данныхъ дѣла, хотя совершенно несомнѣнно, что точка зрѣнія сената даже въ этихъ старыхъ рѣшеніяхъ имѣла опредѣленный общій характеръ. Возражая противъ произвольныхъ ограниченій, созданныхъ г. Змирловымъ, другой изслѣдователь, г. Маттель, допускаетъ искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія, кромѣ случаевъ, прямо указанныхъ въ законѣ, еще и въ нѣкоторыхъ другихъ, а именно, когда въ завѣщаніи указано, что родовое имѣніе должно поступить къ дальнему родственнику, помимо ближайшаго наслѣдника, когда завѣщанія составлены лицами, не имѣющими права завѣщать, или въ пользу лицъ, неспособныхъ принять наслѣдства (Ю. В. 1886 г., кн. II, стр. 510 и сл., также Ж. Гр. и Уг. Пр. 1889 г., кн. 3, стр. 99 и сл.). Повидимому, и г. Маттель склоненъ все же стоять на точкѣ зрѣнія казуистической. Расширяя право истца, г. Маттель не рѣшился высказаться за универсальный искъ объ утвержденіи завѣщанія, что объясняется, вѣроятно, тѣмъ, что и г. Маттель исходитъ изъ необходимости «нарушенія права» при предъявленіи иска, а въ статьяхъ т. X ч. I. видитъ лишь «отдѣльные случаи».

Странной является позиція, занятая проектомъ министра юстиціи. Еще болѣе странной кажется позиція источника, откуда данное постановленіе заимствовано, а именно проекта новой редакціи устава гражданскаго судопроизводства 1900 г., стремившагося сообщить понятію иска его европейское значеніе и вводящаго даже въ чистомъ видѣ «иски о признаніи правоотношеній». Европейская точка зрѣнія! Она въ данномъ случаѣ далеко не на сторонѣ стѣсненій и ограниченій. Еще со временъ римскаго права извѣстенъ былъ искъ о наслѣдствѣ, hereditatis petitio, осуществляемый въ широкомъ масштабѣ, причемъ истецъ, опирающійся на завѣщаніе, долженъ былъ доказать соотвѣтствіе завѣщанія закону, для чего достаточно было представленіе завѣщательнаго документа, составленнаго, по внѣшнему виду, съ соблюденіемъ формы [1]). Германское гражданское уложеніе предоставило наслѣднику исковое притязаніе о передачѣ наслѣдства (Erbschaftsanspruch), для предъявленія котораго не требуется немедленное нарушеніе: обоснованіемъ притязаній служитъ наслѣдственное право истца и несоотвѣтствіе фактическаго положенія вещей этому праву. Всякое поведеніе отвѣтчика, обусловливающее юридическій интересъ въ утвержденіи и подкрѣпленіи наслѣдственныхъ правъ претендента, даетъ послѣднему право обратиться въ судъ съ искомъ. Мысль эта признана была еще болѣе раннею статьею германскаго устава гражданскаго судопроизводства, напоминающей ст. 215 нашего устава гражданскаго судопроизводства и указывающей (по поводу подсудности) въ числѣ исковъ, на ряду съ Ansprüche des Erben gegen Erbschaftsbesitzer, также Klagen welche die Feststellung des Erbrechts... zum Gegenstande haben [2]).

Благодаря этимъ общимъ началамъ права и процесса, лицо, въ чью пользу составлено завѣщаніе, имѣетъ притязаніе о присвоеніи завѣщанію значенія законнаго и обязательнаго акта, независимо отъ того, принялъ ли heres falsus наслѣдство или нѣтъ еще, получилъ ли онъ Erbschein (удостовѣреніе правъ наслѣдства, выдаваемое въ порядкѣ безспорнаго производства) или не получилъ [3]). При всемъ различіи, которое существуетъ на Западѣ и у насъ въ отношеніи способовъ признанія исполнительной силы завѣщанія, несомнѣнно, что въ этой области исковое притязаніе

---

[1]) Дернбургъ, Пандекты, т. III, стр. 464.
[2]) Zivilprozessordnung, § 27.
[3]) Hellwig, Anspruch und Klagerecht, 1900., S. 44. Ср. также Crome, System des deutschen bürgerlichen Rechts, B. V., S. 526.

и у насъ и на Западѣ—естественный выводъ изъ сущности наслѣдственнаго права, его охраны и осуществленія. Нельзя поэтому примириться съ той линіей, которую намѣтилъ нашъ проектъ, отставшій въ данномъ случаѣ какъ отъ западной, такъ и отъ русской судебной практики.

Взамѣнъ широкой постановки иска объ утвержденіи завѣщанія проектъ раздвигаетъ компетенцію охранительнаго суда.

Постановляя, что не принимаются къ утвержденію завѣщанія, совершенныя вопреки установленнымъ формамъ, безъ наличности коихъ они не могутъ сохранить силу завѣщательныхъ распоряженій, проектъ добавляетъ, что, если соблюденіе неявствующей изъ самаго завѣщанія формы будетъ установлено другими доказательствами, то судъ, въ охранительномъ порядкѣ, утверждаетъ завѣщаніе (стр. 159). По поводу появленія этой довольно неуклюжей нормы проектъ считаетъ нужнымъ дать такое разъясненіе.

«Составители правилъ 5 апрѣля 1869 г.—указываетъ проектъ—вовсе не намѣревались создать для утвержденія завѣщанія какой-то искъ sui generis, а... руководились лишь тѣмъ соображеніемъ, что было бы несправедливо преграждать во всѣхъ случаяхъ путь къ восполненію такихъ недостатковъ завѣщанія, которые въ частномъ порядкѣ повлекли за собой оставленіе завѣщанія безъ утвержденія. Но почему именно для подобнаго восполненія недостатковъ завѣщанія необходимъ исковой порядокъ и почему въ охранительномъ порядкѣ, при отсутствіи спора, невозможны принятіе и провѣрка тѣхъ доказательствъ, которыми означенные недостатки восполняются? Казалось бы, что подобная повѣрка домогательства должна имѣть мѣсто именно въ охранительномъ порядкѣ, какъ направленномъ къ удостовѣренію и охраненію правъ при отсутствіи противоположныхъ интересовъ, дѣлающихъ необходимымъ предъявленіе иска. По этимъ соображеніямъ представляется цѣлесообразнымъ измѣнить правило ст. 1066, т. X, ч. I въ томъ смыслѣ, что восполненіе такихъ формальныхъ условій, которыя не явствуютъ изъ самого завѣщанія, но въ дѣйствительности были соблюдены, можетъ послѣдовать не въ судебномъ, а въ охранительномъ порядкѣ» [1]).

Искусственно растянуть предѣлы охранительнаго производства, предоставить ссылаться на всѣ безъ исключенія доказательства, какъ въ общемъ порядкѣ, но безъ выслушанія противной стороны,—

[1]) Краткая объяснительная записка къ проекту министра юстиціи, стр. 64.

не ухудшить ли это въ значительной степени дѣло правосудія? Не превратится ли легкій и разсчитанный по своей идеѣ на быстроту и простоту регистраціонный охранительный процессъ въ тяжеловѣсную и однобокую машину судебнаго производства, внѣ внутреннихъ условій, гарантирующихъ правильное отправленіе правосудія въ гражданскомъ дѣлѣ? Можно привести случаи изъ практики, когда искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія представлялъ собой самый сложный гражданскій процессъ, тянувшійся годами и вызывавшій тончайшіе вопросы юридическаго и фактическаго характера. Вотъ передъ нами одно завѣщаніе съ перечеркнутымъ текстомъ, другое съ перечеркнутою подписью завѣщателя. Споръ идетъ о томъ, произошло ли поврежденіе завѣщанія до или послѣ смерти завѣщателя и кто именно перечеркиваетъ. Или же случай, котораго касается рѣшеніе сената 1873 г. № 215 и который въ судебной практикѣ повторяется каждый день. Изъ трехъ свидѣтелей, подписавшихъ завѣщаніе, одинъ заявилъ, что имъ сдѣлана надпись по просьбѣ не завѣщателя, а неизвѣстнаго лица. Необходимы удостовѣреніе и провѣрка въ судебномъ порядкѣ обстоятельствъ, сопровождавшихъ составленіе и подписаніе завѣщанія черезъ допросъ не только подписавшихся, но и другихъ свидѣтелей. Необходимо это для того, чтобы выяснить не одну лишь ошибочность показанія этого свидѣтеля, но и его недобросовѣстность и явную уклончивость въ показаніяхъ. По проекту, со всѣми такими завѣщаніями нужно будетъ идти въ охранительный порядокъ... Мало того, получивъ отказъ, претендентъ не сможетъ никогда болѣе доказать дѣйствительность завѣщательныхъ распоряженій, за отсутствіемъ правила о томъ, что отказъ судебныхъ мѣстъ въ охранительномъ утвержденіи завѣщанія не лишаетъ права обратиться въ судъ съ искомъ [1]). Происходитъ такимъ образомъ необычайнаго свойства диффузія, разрощеніе и разбуханіе охранительнаго процесса на счетъ состязательнаго. Отъ такой диффузіи, можно думать, ни одинъ изъ этихъ процессовъ не выгадаетъ ничего и оба много проиграютъ. Цѣлая область спорныхъ и деликатныхъ вопросовъ отхлынетъ отъ состязательнаго процесса. Во имя чего? Во имя упрощенія! Но упрощеніемъ нельзя назвать «механическое отсѣченіе». Наложить тяжелую руку закона тамъ, гдѣ требуется самое бережное отношеніе,

---

[1]) Даже въ формѣ встрѣчнаго иска, если законный наслѣдникъ первый предъявляетъ искъ объ уничтоженіи завѣщанія, дестинатарій по завѣщанію не въ правѣ будетъ просить объ утвержденіи такового.

осторожная регламентація... Увы, проекту суждено, быть можетъ, еще разъ невольно подкрѣпить ту истину, что не все то хорошо, что ново... Характерно, что проектъ министра юстиціи съ одной стороны и судебная практика съ другой разминовались во всѣхъ отношеніяхъ, по всѣмъ пунктамъ даннаго вопроса. Расхожденіе такъ сильно, что кажется, будто рѣчь идетъ объ антиподахъ, а не о родственныхъ явленіяхъ въ одной области гражданско-правовой жизни. Проектъ воздвигаетъ гоненіе на исковое производство, сенатъ внушаетъ это средство, какъ наиболѣе разумное. Проектъ силится насадить идею о распространеніи на охранительное производство началъ провѣрки судебныхъ доказательствъ, усвоенныхъ исковымъ производствомъ; сенатъ съ равной, если не большей силой, настаиваетъ на точномъ разграниченіи сферъ.

«Въ то время, какъ въ дѣлахъ искового порядка—говоритъ правительствующій сенатъ въ одномъ изъ послѣднихъ рѣшеній (1912 г. № 69)—участіе въ дѣлѣ тяжущихся сторонъ представляетъ собой обезпеченіе того, что каждый представленный къ дѣлу документъ будетъ освѣщенъ всесторонне, охранительное производство не даетъ суду такой гарантіи, ибо при этомъ порядкѣ производства не всегда налицо обѣ стороны, и потому болѣе возможной, является односторонняя оцѣнка представленнаго доказательства»... «Возможный при производствѣ охранительномъ споръ можетъ быть безъ существеннаго ущерба для дѣла разрѣшенъ при наличности... ограниченнаго круга доказательствъ». Такъ разсуждаетъ правительствующій сенатъ и восклицаетъ вмѣстѣ съ тяжущимся: «Если бы законъ допускалъ представленіе при охранительномъ производствѣ всѣхъ тѣхъ доказательствъ, которыя могутъ имѣть значеніе при производствѣ дѣла въ исковомъ порядкѣ, то производство охранительное ничѣмъ не отличалось бы отъ искового». Хотя эти разсужденія касаются утвержденія въ правахъ наслѣдованія по закону, но ярко и отчетливо выраженное въ нихъ начало разграниченія между охранительнымъ и исковымъ производствомъ имѣетъ прямое отношеніе къ нашей цѣли. Всѣ эти мысли сената и выводы сталкиваются съ мотивами проекта министра юстиціи. Получается юридическій хаосъ и неразбериха, въ которыхъ тонетъ всякое представленіе о согласованности и преемственности.

Озираясь на то, что вводитъ проектъ, приходится пожелать: 1) чтобы въ области, касающейся вопроса большой важности, о разграниченіи искового и охранительнаго утвержденія духовнаго

завѣщанія, проектъ не получилъ осуществленія въ томъ видѣ, какъ предполагается нормировать эту область, и 2) чтобы реформа пошла по пути, намѣченному отчасти судебной практикой, очищая и расширяя этотъ путь, не создавая заставъ, не ища дебрей и закоулковъ.

Таковъ голосъ практической юриспруденціи, таково предостереженіе жизненнаго опыта.

## VII.

Субъектами процессуальнаго отношенія по поводу утвержденія завѣщанія могутъ быть, конечно, только тѣ лица, права которыхъ тѣсно связаны съ утвержденіемъ или неутвержденіемъ завѣщанія. На истцовой сторонѣ стоятъ: наслѣдникъ, легатарій и пр. Но кто является здѣсь пассивнымъ субъектомъ, несущимъ отвѣтъ по иску? Вопросъ, который самъ собою подымается и напрашивается. На немъ необходимо остановиться, въ особенности въ виду приписываемой ему связи съ нашей проблемой.

Не такъ легко рѣшается задача объ отвѣтчикѣ по иску объ утвержденіи завѣщанія. Между тѣмъ, отвѣтъ долженъ быть данъ, ибо разъ искъ объ утвержденіи завѣщанія допустимъ по дѣйствующему праву и требованіе объ утвержденіи завѣщанія не является безпредметнымъ, то отысканіе отвѣтчика есть дѣло неизбѣжной необходимости. Идти обратнымъ путемъ и настаивать, какъ это дѣлаетъ проектъ министра юстиціи, что при затруднительности найти отвѣтчика слѣдуетъ мириться съ ограниченіемъ самаго права иска—значитъ исходить изъ соображеній односторонннихъ удобствъ и выгодъ въ ущербъ принципу, сложить мысль передъ лицомъ практическихъ трудностей. Проектъ министра юстиціи, разрѣшаетъ задачу, какъ мы видѣли, путемъ «упрощенія»: когда наслѣдникъ по-закону вступилъ во владѣніе наслѣдственнымъ имуществомъ, искъ претендента (пропустившаго законный срокъ) о возстановленіи силы завѣщанія долженъ быть предъявленъ къ нему, наслѣднику, въ другихъ случаяхъ проектъ совершенно не допускаетъ предъявленія иска или во всякомъ случаѣ хранитъ по этому поводу «печать молчанія». Между тѣмъ о наслѣдникѣ по закону, т. е. о лицѣ, котораго наслѣдство касается въ первую голову, могла бы быть рѣчь, какъ объ отвѣтчикѣ, не только тогда когда принято наслѣдство, но и тогда, когда никакихъ притязаній наслѣдникомъ

еще не заявлено. Мы находимся здѣсь въ центрѣ взаимныхъ правоотношеній между наслѣдниками: естественно желаніе видѣть ихъ съ той и другой стороны. Поэтому и въ римскомъ правѣ и въ современномъ правѣ Европы во всѣхъ искахъ о признаніи какъ дѣйствительности, такъ и недѣйствительности завѣщанія отвѣтчиками выступали и выступаютъ наслѣдники, во второмъ случаѣ наслѣдники по завѣщанію, въ первомъ—по закону. Но сколь бы соблазнительной ни казалась мысль о привлеченіи законныхъ наслѣдниковъ въ качествѣ отвѣтчиковъ по иску объ утвержденіи завѣщанія, нельзя игнорировать дѣйствительнаго препятствія, возникающаго въ связи съ невозможностью точно опредѣлить лицо законнаго наслѣдника, когда послѣдній самъ себя не объявилъ и не проявилъ. Вѣдь по закону потенціальнымъ наслѣдникомъ является всякій родственникъ, даже самый отдаленный, до тѣхъ поръ, пока ближайшій не осуществитъ свои права. Такимъ образомъ, приходилось бы иногда предъявлять искъ къ цѣлому кругу лицъ, къ цѣлому роду. Нуженъ выходъ, и практикой онъ найденъ. Когда наслѣдники еще не явились, спорами не заявлено и имущество не принято, искъ предъявляется не къ нимъ, а къ опекѣ надъ имуществомъ покойнаго [1]). Изъ всѣхъ случаевъ споровъ по поводу духовнаго завѣщанія едва ли не единственный, когда замѣна наслѣдника опекуномъ вызываетъ меньше всего сомнѣній со стороны цѣлесообразности и законности,—это въ искѣ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія при отсутствіи наслѣдниковъ, которые поведеніемъ своимъ подали бы поводъ заключить о своемъ намѣреніи осуществить наслѣдственныя права, и къ которымъ поэтому могъ бы быть предъявленъ искъ. Опека надъ имуществомъ умершаго представляетъ не только лицо умершаго, но и интересы наслѣдниковъ, въ особенности отсутствующихъ, а въ искѣ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія она представительствуетъ за законныхъ наслѣдниковъ, не явившихся и не могущихъ, значитъ, быть выясненными въ качествѣ опредѣленныхъ лицъ. Законное представительство умѣстно здѣсь такъ же, какъ допускается попечительство (опека), напримѣръ, надъ зачатымъ ребенкомъ, надъ безвѣстно отсутствующимъ и вообще надъ объективно неизвѣстнымъ лицомъ и носителемъ правъ. Принципъ легальной опеки въ процессѣ надъ неопредѣленнымъ субъектомъ правъ рельефно выраженъ

---

1) Мнѣніе проф. Гордона, изложенное въ его интересной статьѣ въ № 1 Вѣстника Гражданскаго Права («Отвѣтчикъ по иску о дѣйствительности завѣщанія»), что по иску о недѣйствительности завѣщанія

въ нѣкоторыхъ иностранныхъ законодательствахъ. Таковы ст. 1009 и сл. германскаго гражданскаго уложенія, въ особенности ст. 1913: «Если неизвѣстно и недостовѣрно, кто долженъ быть признанъ участвующимъ лицомъ по какому-либо дѣлу, то къ такому участнику можетъ быть назначенъ попечитель для веденія этого дѣла, поскольку необходимо попеченіе о немъ». Такое попечительство (Pflegschaft) въ дѣлахъ наслѣдственныхъ находитъ себѣ широкое примѣненіе [1]). Русская судебная практика въ процессахъ объ утвержденіи завѣщанія, при отсутствіи наслѣдниковъ, прибѣгаетъ къ назначенію опеки (см. касс. рѣш. 1879 г. № 215, по дѣлу Кузнецова). Жалуясь на неудовлетворительность этого порядка, министерскій проектъ указываетъ, что подобные опекуны, назначенные отстаивать интересы претендующихъ на имущество наслѣдниковъ по закону, обыкновенно признаютъ искъ правильнымъ или заявляютъ, что ничего противъ утвержденія завѣщанія не имѣютъ, такъ что сенатъ, вопреки 480 ст. уст. гражд. суд., долженъ былъ разъяснить, что неотрицаніе иска и даже просьба самой отвѣтной стороны не всегда ведутъ къ утвержденію завѣщанія [2]). Но прежде всего нельзя счи-

---

единственный отвѣтчикъ—опекунъ надъ имуществомъ умершаго, уже подвергалось критикѣ въ юридической литературѣ (см. Т. М. Яблочковъ Право, 1913 г., № 8, стр. 460 и сл.; В. Л. Исаченко, Вѣстникъ Гражданскаго Права, кн. 3). Не останавливаясь поэтому на теоретическихъ неправильностяхъ построеній почтеннаго профессора, я позволю себѣ лишь указать попутно, что и практической необходимости въ привлеченіи опеки по иску о недѣйствительности завѣщанія вовсе нѣтъ. Отвѣтчики указаны въ самомъ завѣщаніи, опороченіе котораго, какъ и опороченіе всякихъ другихъ актовъ, требуетъ участія другихъ лицъ, прямо заинтересованныхъ въ существованіи акта. Сколько бы ни создавалось въ этой области теорій, ученій и конструкцій, на практикѣ пренебрегать наслѣдниками по завѣщанію въ дѣлѣ по иску о недѣйствительности такового не представляется возможнымъ. Въ этомъ отношеніи желательно только, чтобы къ отвѣту привлекались лишь непосредственно заинтересованные, универсальные правопреемники, а легатаріи, по крайней мѣрѣ, тѣ изъ нихъ, которые производятъ свои права отъ наслѣдниковъ, являясь по послѣдней терминологіи сената (касс. рѣш. 1909 г. по дѣлу Щеглова) даже только «кредиторами» наслѣдниковъ, не считались обязательными отвѣтчиками. Этимъ въ значительной мѣрѣ ослаблены были бы затрудненія, указываемыя проф. Гордономъ, которыя возникаютъ тогда, когда имущество завѣщано неопредѣленнымъ лицамъ, напримѣръ, рабочимъ, кои въ моментъ смерти наслѣдодателя будутъ находиться въ его фабрикѣ. Въ большинствѣ случаевъ мы имѣемъ здѣсь именно легатаріевъ. Но если эти рабочіе—наслѣдники, назначеніе опеки въ этомъ случаѣ, въ видѣ исключенія, при отсутствіи другого органа, могущаго быть привлеченнымъ къ отвѣту, было бы правильно и цѣлесообразно при условіи, однако, что это будетъ опека не надъ лицомъ умершаго, а надъ неопредѣлившейся личностью наслѣдника.

[1]) См. Crome, System, S. 677 и сл., въ особенности 680.

[2]) Объяснительная записка, стр. 4.

тать безусловно вѣрнымъ и справедливымъ такое категорическое утвержденіе, заключающее въ себѣ огульное обвиненіе опекуновъ въ недобросовѣстности и нерадѣніи: какъ всякое категорическое утвержденіе, оно бьетъ дальше цѣли. Злоупотребленіе и небрежность здѣсь, конечно, возможны, а по печальному опыту практики, дѣйствительно, проявляются, но это относится въ равной мѣрѣ и ко всякимъ искамъ къ наслѣдственной массѣ въ лицѣ опекуна, нерѣдко не менѣе цѣннымъ и важнымъ, чѣмъ искъ объ утвержденіи духовнаго завѣщанія. Между тѣмъ, порядокъ назначенія опекуна для отвѣта по иску съ наслѣдственной массы, установленный еще на зарѣ кассаціонной дѣятельности сената и существующій до сихъ поръ, не вызвалъ противъ себя серьезныхъ и сильныхъ возраженій. Если правительствующій сенатъ разъяснилъ необязательность для суда сдѣланнаго опекуномъ признанія иска объ утвержденіи духовнаго завѣщанія (въ чемъ позволительно сомнѣваться въ видѣ того, что такой искъ ничѣмъ не отличается отъ другихъ исковъ), то вовсе не потому, что для этого имѣлись основанія вообще или спеціальный поводъ въ дѣлѣ, подлежавшемъ разсмотрѣнію. Сенатъ обмолвился фразой о необязательности признанія опекуна безъ прямой связи съ дѣломъ, изъ котораго, между прочимъ, видно, что отвѣтная сторона вовсе не признавала иска: худо ли, хорошо ли, но она не спорила. Врядъ ли можно базировать на этомъ замѣчаніи, сдѣланномъ случайно сенатомъ въ развитіи своей діалектики. Не слѣдуетъ при этомъ забывать и того, что признаніе отвѣтчика по иску о дѣйствительности завѣщанія, поскольку рѣчь идетъ о соблюденіи требуемыхъ закономъ формальностей, часто касается правовой квалификаціи, т. е., не фактической, а юридической стороны, относительно которой, по установившейся практикѣ, не можетъ быть вообще признанія въ настоящемъ смыслѣ слова (касс. рѣш. 1890 г. № 42). Стало быть, когда къ отвѣту привлечены не опекуны, а наслѣдники, признаніе послѣднихъ, повидимому, тоже не всегда безусловно обязательно съ точки зрѣнія сенатской практики. При чемъ же тутъ опекуны, къ чему нападки на нихъ? Опекуны только козлы отпущенія. Удивительна ссылка на опекуновъ со стороны проекта министра юстиціи, который, вѣдь, преграждаетъ доступъ къ исковому производству и при наличности явившихся наслѣдниковъ (за однимъ исключеніемъ), полагая, очевидно, что въ охранительномъ порядкѣ, при отсутствіи всякаго представительства за отвѣтную сторону, права послѣдней будутъ лучше гарантированы!

Опекуны не спорятъ противъ утвержденія завѣщанія, когда спорить не о чемъ, когда рѣчь идетъ о формальномъ дефектѣ, законно восполненномъ истцомъ. По большей части и наслѣдникъ по закону остается въ этомъ случаѣ безучастнымъ, не рѣшаясь двинуться на помощь опекуну или замѣнить его. Иное дѣло при наличности дѣйствительныхъ основаній къ спору... Но, какъ бы то ни было, если и возможны неправильности, то средствомъ для ихъ устраненія должно служить не посягательство на основы гражданскаго процесса, не колебаніе этихъ основъ въ интересахъ сомнительныхъ удобствъ. Здѣсь требуется нѣчто иное: требуются реформы въ самомъ институтѣ опеки, упроченіе значенія этого института путемъ усиленія контроля надъ дѣятельностью опекуновъ.

Когда у насъ проникнутся, наконецъ, идеей громадной общественной важности опеки надъ правами и интересами лишенныхъ защиты и установятъ ее на сколько-нибудь прочныхъ устояхъ, тогда многіе «проклятые вопросы» судебнаго представительства сами собой отпадутъ. Ссылаться на возможныя злоупотребленія при разрѣшеніи животрепещущихъ вопросовъ права и процесса—не значитъ достойно апеллировать къ правовому чувству. Окарнать и отбросить юридическій институтъ, привитый жизнью, устранить право искового утвержденія завѣщанія, провѣренное опытомъ, и все это изъ-за опасеній чьихъ-то неправильныхъ дѣйствій—это то, что нѣмцы называютъ das Kind mit dem Wasser aus dem Bade ausspülen. Примѣръ, не заслуживающій сочувствія и подражанія.

Нужны иные пути...

Докладъ вызвалъ нѣсколько замѣчаній.

*Я. Г. Фрумкинъ* несогласенъ съ возраженіями докладчика противъ допускаемой проектомъ правилъ охранительнаго судопроизводства провѣрки въ охранительномъ порядкѣ соблюденія неявствующей изъ самаго завѣщанія формы (проектъ министра юстиціи, ст. 159). Такое расширеніе предѣловъ компетенціи суда, дѣйствующаго въ порядкѣ охранительнаго судопроизводства, слѣдуетъ привѣтствовать, такъ какъ постольку, поскольку недостатки завѣщанія вообще восполнимы, нѣтъ разумныхъ основаній принуждать наслѣдника по завѣщанію прибѣгать для этого къ исковому порядку. Но нельзя не согласиться съ докладчикомъ въ томъ, что проектъ поставилъ возможность предъявленія иска объ утвержденіи духов-

наго завѣщанія въ слишкомъ узкія рамки. Кромѣ случаевъ, предусмотрѣнныхъ въ проектѣ, могутъ быть и другіе случаи, когда наслѣдникъ по завѣщанію будетъ имѣть необходимость прибѣгнуть къ исковому порядку, и преграждение ему этого пути рѣшительно ничѣмъ не оправдывается. Такъ, напримѣръ, ст. 167 проекта вводитъ право суда въ случаѣ представленія къ утвержденію нѣсколькихъ завѣщаній опредѣлить, какое изъ нихъ и въ какой части подлежитъ утвержденію. Наслѣдникъ, считающій, что судъ неправильно утвердилъ одно изъ завѣщаній и въ связи съ этимъ неправильно оставилъ безъ утвержденія другое, окажется въ весьма затруднительномъ положеніи. Обжаловать это опредѣленіе въ частномъ порядкѣ онъ будетъ лишенъ возможности, въ виду ст. 172 проекта, относительно той части его, которая касается утвержденія духовнаго завѣщанія—относительно этой части онъ долженъ будетъ предъявить искъ. Та же часть опредѣленія, которая касается неутвержденія того изъ завѣщаній, которое наслѣдникъ считаетъ подлежащимъ утвержденію, можетъ быть имъ обжалована, но не даетъ ему права на предъявленіе иска объ утвержденіи этого завѣщанія. Невозможность такого раздѣльнаго въ разныхъ порядкахъ и инстанціяхъ разрѣшенія тѣсно связанныхъ и другъ отъ друга зависящихъ вопросовъ ясна, и для случая ст. 167 проекта уже во всякомъ случаѣ наслѣднику должно быть предоставлено право домогаться утвержденія завѣщанія въ исковомъ порядкѣ.

*С. І. Добринъ* замѣчаетъ, что утвержденіе завѣщанія—послѣдній актъ въ процессѣ составленія самаго завѣщанія, необходимый для приданія волѣ наслѣдодателя исполнительной силы. Послѣ утвержденія завѣщанія наслѣдникъ по иску оказывается въ томъ самомъ положеніи, въ какомъ наслѣдникъ по закону находится съ самаго момента смерти наслѣдодателя. Самая необходимость утвержденія завѣщанія объясняется тѣмъ—въ значительной мѣрѣ произвольнымъ—явленіемъ, что нашъ законъ не допускаетъ обращенія завѣщанія къ исполненію, пока судъ не поставитъ на немъ своего штемпеля. Къ утвержденію завѣщаніе можетъ и должно быть представлено не только наслѣдникомъ, но и всякимъ, въ чьихъ рукахъ оно находится—это общественная повинность. Та-

кимъ образомъ, самое основаніе и цѣль утвержденія духовнаго завѣщанія не даютъ возможности сдѣлать его предметомъ искового процесса. Споры о силѣ завѣщанія—дѣло будущаго, когда само завѣщаніе пройдетъ черезъ всѣ установленные для него этапы. Пока что нужно—чтобы судъ завершилъ его, поставивъ на немъ свою мѣтку. Къ этому нѣтъ ни надобности, ни возможности привлекать кого-либо еще, кромѣ суда. Оттого и бываетъ иногда такъ трудно измыслить отвѣтчика по иску объ утвержденіи духовнаго завѣшанія.

Докладчикъ *С. А. Бѣляцкинъ* въ своемъ отвѣтѣ оппонентамъ замѣтилъ, что не всегда возможно установленіе того или иного доказательства въ охранительномъ порядкѣ. Добросовѣстный претендентъ, увѣренный въ дѣйствительности завѣщанія хотя бы и заключающаго иные чисто внѣшніе дефекты, всегда предпочтетъ обращеніе въ судъ съ искомъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ устраненіе искового производства и замѣна его охранительнымъ порядкомъ означали бы полное лишеніе претендента на наслѣдсто судебной защиты. Охранительное производство было судебными уставами введено для очень узкой области дѣлъ, безспорныхъ въ тѣсномъ смыслѣ, нынѣ же проектомъ министерства юстиціи охранительный порядокъ проектируется безмѣрно расширить, ставя его въ положеніе процесса, конкурирующаго съ состязательнымъ. Основныя положенія нашихъ судебныхъ уставовъ, начало устности и состязательности, въ этомъ расширеніи охранительнаго порядка за его естественные и неизбѣжные предѣлы умаляются въ ихъ опредѣляющемъ весь нашъ судебный строй значеніи. Охранительный процессъ очень многими своими сторонами напоминаютъ дореформенное судопроизводство. Внѣ тѣхъ предѣловъ, въ которыхъ охранительный процессъ неизбѣженъ, ему не должно быть мѣста.

Предсѣдатель *М. М. Винаверъ* указываетъ, что стремленіе докладчика по возможности расширить предѣлы примѣненія искового порядка едва ли вызывается дѣйствительной необходимостью. Наша судебная практика шла до сихъ поръ въ другомъ направленіи: такъ, въ дѣлахъ объ утвержденіи въ правахъ наслѣдства по закону ею выдвинуто положеніе, что даже взаимные споры претендентовъ на наслѣдство могутъ быть разобраны судомъ въ охранительномъ порядкѣ.

И эту тенденцію сената нельзя не привѣтствовать, ибо обращеніе къ исковому порядку въ дѣлахъ, въ которыхъ отвѣтчика, по существу, нѣтъ, въ которыхъ онъ еще только искуственно долженъ быть созданъ, не всегда мирится съ понятіемъ состязательнаго процесса, предполагающаго наличность дѣйствительнаго спора о правѣ. Въ частности, такое искусственное создаваніе отвѣтчика, въ лицѣ опекуна, безпрекословно признающаго искъ, не можетъ не вызвать опасенія злоупотребленій. Этими замѣчаніями, впрочемъ, не умаляется интересъ доклада, и въ заключеніе мы не можемъ не выразить докладчику нашу признательность.

Собраніе аплодисментами выражаетъ благодарность докладчику, послѣ чего засѣданіе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія гражданскаго отдѣленія

13 декабря 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. веч. подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя гражданскаго отдѣленія Общества *М. М. Винавера.*

Предметомъ занятій служилъ докладъ *С. А. Рыбникова:* «*Взаимное и акціонерное начало въ организаціи русскихъ страховыхъ обществъ. Право участія страхователей въ прибыляхъ акціонерныхъ обществъ и гарантіи, необходимыя для осуществленія этого права*».

### Положенія доклада.

1. Въ организаціи русскихъ страховыхъ обществъ взаимное начало болѣе тѣсно, чѣмъ въ какой либо другой отрасли хозяйственной дѣятельности, переплетается съ началомъ акціонернымъ.

2. Участіе страхователей въ прибыляхъ должно разсматриваться, какъ придаточный договоръ къ договору страхованія.

3. Необходимость признанія за страхователями, участвующими въ прибыляхъ, права на повѣрку книгъ страховщика.

4. Необходимость установленія опредѣленныхъ гарантій въ цѣляхъ приданія точности и опредѣленности правамъ страхователей, участвующихъ въ прибыляхъ, особенно въ отношеніи порядка выведенія прибылей страховыми обществами, производства разнаго рода отложеній, распредѣленія расходовъ и т. п.

Получивъ отъ предсѣдателя слово, докладчикъ *С. А. Рыбниковъ* сообщилъ слѣдующее:

### I.

Какъ извѣстно, среди широкихъ слоевъ общества весьма прочно установилось мнѣніе, что общества взаимнаго страхованія, по своей организаціи и цѣли, кореннымъ образомъ отличаются отъ

акціонерныхъ страховыхъ обществъ. Не такъ, однако, разсматриваютъ этотъ вопросъ спеціально страховыя науки. Здѣсь вполнѣ опредѣленно проводится и доказывается мысль, что въ страховомъ дѣлѣ встрѣчаются такія организаціи, которыя занимаютъ какъ бы среднее положеніе между акціонерными и взаимными обществами. Въ нѣмецкой литературѣ такія общества и именуются «обществами смѣшаннаго характера»—«gemischte» [1]). Не останавливаясь на чисто теоретическомъ разсмотрѣніи этой проблемы вообще, какъ получившей достаточно ясное освѣщеніе въ спеціальной иностранной литературѣ [2]), я позволю себѣ остановиться лишь на положеніи даннаго вопроса у насъ въ Россіи, поскольку вопросъ отражается сложившеюся страховою уставною практикою. И вотъ, подходя къ настоящему вопросу съ этой стороны, нельзя не признать, что нѣкоторые виды дѣйствующихъ нынѣ акціонерныхъ и взаимныхъ страховыхъ обществъ отличаются между собою только по наименованію.

Такое положеніе вещей имѣетъ за собой въ страховомъ дѣлѣ вполнѣ опредѣленныя экономическія основанія, а именно то обстоятельство, что само страхованіе, какъ таковое, покоится на принципѣ взаимности вообще. Подъ страхованіемъ имущественнымъ (правильнѣе страхованіемъ убытковъ, Schadenversicherung), съ экономической точки зрѣнія, подразумѣвается распредѣленіе по опредѣленныхъ началахъ ущерба, происшедшаго въ какомъ-либо отдѣльномъ хозяйствѣ, между обособленною извѣстнымъ образомъ группою отдѣльныхъ частныхъ хозяйствъ, въ составъ которой входитъ и вышеуказанное хозяйство, понесшее этотъ ущербъ. Что же касается страхованія личнаго (Summenversicherung), гдѣ ущерба, какъ такового, можетъ и не быть, то здѣсь распредѣляется тѣмъ же порядкомъ сумма, которая выплачивается тому или иному хозяйству, при наступленіи опредѣленныхъ объективныхъ условій. Въ обоихъ указанныхъ случаяхъ принципъ распредѣленія въ идеѣ заключается въ томъ, что «убытокъ» или «сумма» разверстывается между всѣми хозяйствами, входящими въ составъ данной распредѣлительной организаціи, пропорціонально величинѣ и вѣроятности наступленія ущерба (суммы) въ каждомъ отдѣльномъ хозяйствѣ. Такимъ образомъ, разъ взаимность по существу при-

[1]) Wörner, Der Versicherungsverein auf gegenseitigkeit, Leipzig, 1904, стр. 207.—Al. Manes, Versicherungswesen, Leipzig, 1905, стр. 76.—Versicherungs-Lexikon, стр. 429 и др.

[2]) Ibid.

суща страховому дѣлу, то, разумѣется, это не можетъ не вліять и на устройство самихъ страховыхъ учрежденій.

Кромѣ того, немаловажное значеніе имѣетъ въ разрѣшеніи вопроса о признаніи за страхователями права на нѣкоторое участіе въ управленіи дѣлами общества также и то обстоятельство, что средства страховыхъ обществъ, въ огромной своей части (т. е. резервы премій) [1]), должны почитаться принадлежащими страхо-

---

[1]) Для выясненія понятія резервовъ премій приводятся слѣдующія поясненія.

а) Резервы премій по страхованію жизни. Допустимъ, что страховое общество заключаетъ договоръ страхованія на случай смерти съ лицомъ въ возрастѣ 30 лѣтъ, въ суммѣ 1000 руб., съ пожизненной ежегодной уплатой страховой преміи, въ размѣрѣ $19^1/_2$ руб. въ годъ. Однако, взамѣнъ пожизненной уплаты преміи общество можетъ принять на себя тоже обязательство за уплату единовременной преміи въ суммѣ около 360 руб. Такимъ образомъ, свои обязательства по выплатѣ, страхового вознагражденія къ моменту заключенія договора, общество, согласно страховымъ разсчетамъ, считаетъ равными 360 руб.; въ такой же суммѣ оцѣниваются, слѣдовательно, къ тому же времени и всѣ предстоящіе ежегодные платежи страхователя. Затѣмъ, по прошествіи 10 лѣтъ произойдутъ слѣдующія измѣненія: страхователь будетъ уже въ возрастѣ 40 лѣтъ; вѣроятность же его смерти и приближенія выплаты страхового вознагражденія увеличится. Въ соотвѣтствіи съ симъ, согласно техническимъ разсчетамъ, современная стоимость обязательствъ общества передъ страхователемъ выразится къ этому времени не въ 360 руб., а въ 440 руб. Наоборотъ, обязательства страхователя по отношенію къ обществу, по выплатѣ страховой преміи ($19^1/_2$ р.), сократятся, ибо теперь онъ будетъ выплачивать ихъ въ теченіе меньшаго времени, чѣмъ десять лѣтъ тому назадъ, и, дѣйствительно, современная стоимость будущихъ уплатъ премій страхователя обществу сократится съ 360 руб. до 310 руб. Слѣдовательно, черезъ 10 лѣтъ послѣ заключенія договора получится, что современная стоимость обязательствъ общества будетъ равняться 440 руб. и страхователя — 310 руб. И вотъ, разница между этими суммами (130 руб.) и именуется резервами премій. Такимъ образомъ, подъ резервами премій понимаются тѣ суммы, которыя получаются, если изъ современной стоимости лежащихъ на страховомъ обществѣ обязательствъ вычесть современную стоимость страховыхъ премій, предстоящихъ къ полученію отъ страхователей. Въ видахъ правильности веденія страхового дѣла, эти суммы резервовъ премій должны быть отложены страховыми обществами изъ текущихъ поступленій.

б) По страхованію отъ огня подъ резервами премій подразумѣваются тѣ части собранныхъ въ теченіе даннаго отчетнаго года страховыхъ премій, которыя должны считаться поступившими за счетъ будущихъ отчетныхъ лѣтъ. Напр., страхованіе заключено 1 ноября 1913 г.

вателямъ. Какъ извѣстно, резервы премій по страхованію жизни достигаютъ у страховыхъ обществъ положительно колоссальныхъ размѣровъ [1]), въ сравненіи съ которыми основные акціонерные капиталы этихъ обществъ представляются величинами положительно ничтожными. Такъ, напримѣръ, въ штатѣ Нью-Іоркъ, на конецъ 1910 г., общая сумма основныхъ капиталовъ не превышала $^1/_3\%$ резервовъ премій, и даже у насъ въ Россіи, гдѣ страхованіе жизни сравнительно мало развито, основные капиталы (въ соотвѣтственной части) дѣйствующихъ въ Россіи русскихъ акціонерныхъ страховыхъ обществъ составляютъ не болѣе 3,6% резервъ-премій (5,5 милл. руб. къ 154,5 милл. руб.).

Такимъ образомъ, страхователи гораздо болѣе, чѣмъ акціонеры, заинтересованы въ дѣлахъ страховыхъ акціонерныхъ обществъ, вслѣдствіе чего и предоставленіе имъ нѣкоторыхъ правъ по участію въ дѣлахъ этихъ обществъ является вполнѣ естественнымъ.

Далѣе, въ цѣляхъ большей опредѣленности и систематичности въ изложеніи, необходимо предварительно точно опредѣлить, какими признаками выражается акціонерное начало и какими—взаимное. Такими признаками для акціонерныхъ обществъ будутъ: признаніе права членства, лишь за акціонерами, которые одни только имѣютъ право на исключительное участіе въ управленіи и прибыляхъ общества. Главный же признакъ взаимнаго начала заключается въ признаніи исключительно лишь за каждымъ страхователемъ, вступившимъ въ договоръ страхованія съ даннымъ обществомъ, права членства, выражающагося въ участіи въ управленіи и въ прибыляхъ общества. Указанные признаки представляются весьма характерными въ страховомъ дѣлѣ. И вотъ, если теперь, руководствуясь этими признаками, сдѣлать попытку распо-

---

на строкъ 1 годъ и получено преміи 30 руб, такъ какъ страхованіе это будетъ состоять на рискѣ общества въ 1913 г. въ теченіе всего лишь 2 мѣс., а въ теченіе 1914 г. — 10 мѣс., то изъ поступившихъ въ 1913 г. 30 руб. необходимо, pro rata temporis, отнести на балансъ за 1914 г.—10/12, т. е. 25 руб. Это и будетъ именоваться резервами премій по страхованію отъ огня.

[1]) Напр. по дѣйствующимъ въ штатѣ Нью-Іоркъ страховымъ обществамъ къ концу 1910 г. резервы эти выражались суммою свыше 6000 милл. руб.; въ Германіи по 49 обществамъ на конецъ 1912 г.—свыше 150 милл. руб., по 18 французскимъ обществамъ на конецъ 1911 г. около 1000 милл. руб., и даже въ Россіи на 1 января 1913 г. по всѣмъ частнымъ страховымъ обществамъ—225 милл. руб.

ложить всѣ дѣйствующія частныя страховыя учрежденія въ послѣдовательный рядъ, начиная отъ ортодоксальнаго акціонернаго начала къ началу чисто взаимному, то представляется возможнымъ прослѣдить постепенный переходъ отъ однихъ формъ организацій къ другимъ. Въ дальнѣйшемъ, для большей наглядности, всѣ виды акціонерныхъ обществъ разбиваются на 4 группы; взаимныя же организаціи располагаются въ 2 основныя группы, изъ которыхъ затѣмъ каждая подвергается въ свою очередь дальнѣйшему дѣленію: первая на 2, а вторая на 3 подраздѣленія.

1. При переходѣ къ разсмотрѣнію типовъ акціонерныхъ страховыхъ обществъ, прежде всего останавливаетъ на себѣ вниманіе обычный видъ акціонерныхъ обществъ. Это будутъ общества, гдѣ участіе въ управленіи и въ прибыляхъ принадлежитъ исключительно лишь акціонерамъ. Такими страховыми обществами являются обычно общества, производящія элементарные виды страхованія, какъ-то (10 обществъ): «Русскаго перестрахованія», «Сѣверное», «Московское», «Варшавское», «Русскій Ллойдъ», «Восточное», «Россійское транспортное», «2-е Россійское», «Русское» и «Волга».

Слѣдующей категоріей акціонерныхъ организацій будутъ общества, предоставляющія своимъ страхователямъ право участія въ прибыляхъ. Въ виду того, что вторая глава настоящаго доклада посвящается исключительно этимъ обществамъ, нѣтъ основаній останавливаться здѣсь болѣе или менѣе подробно на данномъ вопросѣ. Можно лишь указать, что участіе страхователей въ прибыляхъ имѣетъ мѣсто въ слѣдующихъ 9 обществахъ: «Первое Россійское», «Жизнь», «Саламандра», «С.-Петербургское страхованій», «Якорь», «Россія», «Помощь», «Заботливость» и «Генеральное».

Дальнѣйшимъ видомъ акціонерныхъ страховыхъ обществъ, заключающимъ въ себѣ еще больше элементовъ взаимнаго начала, являются общества, предоставляющія нѣкоторымъ категоріямъ своихъ страхователей право участія въ управленіи дѣлами общества. Наблюдается это по 4 обществамъ: «Жизнь», «Помощь», «С.-Петербургское страхованій» и «Заботливость»; при этомъ регулируется этотъ вопросъ далеко не однороднымъ образомъ. Предварительно еще необходимо отмѣтить, что участіе страхователей въ управленіи дѣлами общества не всегда сопровождается участіемъ въ прибыляхъ общества, ибо уставы трехъ изъ вышеуказанныхъ обществъ (за исключеніемъ послѣдняго) право членства и право на участіе

въ прибыляхъ признаютъ не за всѣми категоріями страхователей. Разумѣется, если оба эти права участія (въ управленіи и въ прибыляхъ) проявляются одновременно, то нельзя не признать наличія значительнаго ослабленія акціонернаго начала въ соотвѣтственныхъ обществахъ.

Участіе страхователей въ управленіи дѣлами общества получило, какъ извѣстно, нѣкоторое отраженіе и въ общемъ нашемъ акціонерномъ законодательствѣ. А именно законъ 21 декабря 1901 г. (нынѣ прил. къ примѣч. ст. 2158 зак. гражд. по прод. 1906 г. о порядкѣ организаціи общихъ собраній и ревизіонныхъ комиссій въ нѣкоторыхъ видахъ акціонерныхъ обществъ), содержитъ примѣчанія къ статьямъ 11 и 14 этого приложенія, опредѣляющія, что, въ случаяхъ участія страхователей въ управленіи, для признанія за меньшинствомъ права на самостоятельное избраніе 1 члена ревизіонной комиссіи, принимается во вниманіе не $^1/_5$ часть числа представленныхъ акцій, а $^1/_5$ общаго числа голосовъ, находящихся въ данномъ собраніи (прим. къ ст. 14). Кромѣ того, примѣчаніе къ ст. 11 сохраняетъ въ силѣ постановленія уставовъ означенныхъ обществъ относительно права на созывъ экстренныхъ собраній членовъ общества.

Останавливаясь затѣмъ на ближайшемъ разсмотрѣніи регулированія настоящаго вопроса уставами обществъ, необходимо отмѣтить, что право участія въ управленіи признается преимущественно за страхователями по страхованію жизни (§ 37 уст. «С.-Петербургскаго общества страхованій» и § 28 уст. общества «Жизнь»). Въ обществѣ же «Заботливость» (§ 32 уст.), помимо страхованія жизни, участіе распространяется и на страхованіе отъ несчастныхъ случаевъ. Наконецъ, § 43 уст. общества «Помощь» допускаетъ участіе въ управленіи дѣлами общества за каждымъ страхователемъ общества, страховой договоръ коего состоитъ въ силѣ болѣе одного года и по которому внесена сполна годовая премія, по крайней мѣрѣ, за второй годъ въ размѣрѣ не менѣе 30 руб.; общество же это, наряду со страхованіемъ отъ несчастныхъ случаевъ, производитъ также и слѣдующіе виды элементарнаго страхованія: 1) страхованіе стеколъ отъ излома и разбитія, 2) страхованіе движимаго имущества отъ кражи со взломомъ и 3) перестрахованіе отъ огня недвижимаго и движимаго имущества. Наконецъ, прекратившія свои операціи страховыя общества «Москва» (§§ 51—52 уст.) и «Россіянинъ» (§§ 53 и 54 уст.) допускали право участія въ управленіи также за страхователями по элементарнымъ

видамъ страхованія (огонь, транспортное). Такимъ образомъ, страхованіе жизни отнюдь не является единственнымъ видомъ страховыхъ операцій, гдѣ допускается участіе страхователей въ управленіи дѣлами общества.

Право участія съ рѣшающимъ голосомъ въ общихъ собраніяхъ членовъ страховыхъ обществъ ставится уставами въ зависимости или отъ размѣра страховой суммы (общество «Жизнь», § 28 уст.) [1]), или отъ размѣра уплачиваемыхъ ежегодно страховыхъ премій (согласно § 43 уст. общества «Помощь»—30 руб.; согласно же § 32 уст. общества «Заботливость»—250 руб.), или же, наконецъ, отъ всей суммы премій, уплаченныхъ по данному страховому договору (§ 37 уст. «С.-Петербургскаго общества страхованій»—въ размѣрѣ не менѣе 2.000 руб.). При этомъ въ нѣкоторыхъ изъ этихъ обществъ, за исключеніемъ общества «Жизнь», допускается также и множественность голосовъ въ зависимости отъ величины годовой страховой преміи или всей суммы уплаченныхъ премій.

Что же касается далѣе вопроса, могутъ ли страхователи, члены общества, быть выбранными въ должностныя лица учрежденія, то только одно общество «Жизнь» (§ 10) опредѣленно признаетъ это пассивное право за членами-страхователями, состоящими на страхѣ общества не менѣе 5 лѣтъ, указывая даже (§ 12), что «страхователь, избранный въ директоры, если онъ не имѣетъ положеннаго для занятія должности директора числа акцій, обязанъ представить 3.000 руб. въ гарантированныхъ правительствомъ бумагахъ». Отчасти это допускается, видимо, и обществомъ «Заботливость» (§ 19), но лишь въ будущемъ, по погашеніи, по крайней мѣрѣ, $^3/_4$ общаго числа акцій. Общества же «Помощь» (§ 21) и «С.-Петербургское страхованій» (§ 19) опредѣленно указываютъ, что членами правленія могутъ быть исключительно лишь акціонеры. Положимъ, § 35 уст. общества «Помощь» опредѣляетъ, что только половина членовъ совѣта должна необходимо выбираться изъ акціонеровъ; но тѣмъ не менѣе указанія § 36 того же устава о томъ, что каждый членъ совѣта обязывается представить «въ кассу общества по 20 акцій каждый»—парализуетъ возможность выбора членовъ совѣта изъ страхователей.

---

[1]) По страхованію на случай смерти наличіе страховой суммы не менѣе, чѣмъ въ 2800 руб., или размѣръ пожизненной ежегодной ренты на пережитіе для другихъ въ суммѣ 300 руб, или же размѣръ ренты для страхователя 300 руб. и т. п.

Въ заключеніе же характеристики этого вида страховыхъ акціонерныхъ обществъ необходимо отмѣтить, что здѣсь можетъ возникнуть весьма интересный вопросъ, а именно: могутъ ли страхователи, члены общества, при ликвидаціи его дѣлъ быть поставлены въ одинаковое положеніе со страхователями, не членами общества, или послѣдніе должны имѣть преимущественныя права на удовлетвореніе своихъ претензій, какъ третьи лица, по сравненію со страхователями, членами общества.

Наконецъ, къ послѣдней группѣ акціонерныхъ учрежденій относятся тѣ страховыя общества, уставы которыхъ, помимо предоставленія страхователямъ участія въ управленіи и прибыляхъ, предусматриваютъ также постепенное погашеніе акціонернаго капитала, путемъ опредѣленнаго ежегоднаго отчисленія на то изъ прибылей общества. Это будутъ общества по страхованію жизни «Жизнь» (§ 35) и общества по страхованію жизни и отъ несчастныхъ случаевъ «Заботливость» (§ 49), причемъ фактически только общество «Жизнь» производитъ такое погашеніе. Такъ, напр., на 1 января 1913 г. изъ 10.000 акцій этого общества было погашено 1.640 акцій, т. е. около 16½%. Такимъ образомъ, этимъ путемъ какъ бы предусматривается постепенный переходъ акціонернаго общества въ общество взаимное.

2 При разсмотрѣніи организацій обществъ взаимнаго страхованія представляется необходимымъ, какъ ранѣе уже упоминалось, разбить эти общества на двѣ основныя группы въ зависимости отъ того, поскольку другія лица, помимо страхователей, пользуются правами членства. Предварительно не лишне замѣтить, что характеръ организацій большинства дѣйствующихъ въ Россіи взаимныхъ страховыхъ обществъ сводится къ тому, что страхователи, члены общества, уплачивая опредѣленную годовую страховую премію, несутъ помимо того отвѣтственность по круговой порукѣ передъ обществомъ по всѣмъ обязательствамъ, падающимъ на данное общество. Впрочемъ, иногда размѣры этой дополнительной отвѣтственности страхователей уставами ограничиваются опредѣленными размѣрами, особенно въ тѣхъ обществахъ, гдѣ помимо страхователей, членами общества являются и другія лица.

Останавливаясь ближайшимъ образомъ на классификаціи взаимныхъ страхованій обществъ, мы сначала будемъ разсматривать тѣ организаціи, которыя не являются чистой формой взаимности, ибо предоставляютъ право членства не только однимъ страхователямъ. Къ первому подраздѣленію этихъ обществъ относятся, такъ

называемыя взаимныя страховыя общества «съ временнымъ паевымъ капиталомъ».Такихъ обществъ имѣется нѣсколько: напр., «Первое общество ваимнаго страхованія жизни» съ капиталомъ въ 300 тыс. руб.; «Россійскій страховой союзъ», съ капиталомъ 3 милл. руб.; «Латышское общество взаимнаго страхованія жизни», съ капиталомъ 200 тыс. руб.; общество «Русь», съ капиталомъ 500 тыс. руб.; «Первое Русское общество взаимнаго страхованія скота отъ падежа», съ капиталомъ 500 тыс. руб. и др. По идеѣ капиталъ этотъ не является акціонернымъ, ибо образуется въ цѣляхъ полученія необходимыхъ средствъ для первоначальнаго устройства и организаціи общества. Засимъ, по мѣрѣ накопленія средствъ, капиталъ этотъ долженъ постепенно погашаться.

На этой точкѣ зрѣнія и стоитъ германскій законъ о страховомъ надзорѣ 12/V 1901 г. [1]); § 22 этого закона настаиваетъ на образованіи для взаимныхъ страховыхъ обществъ такъ называемаго Gründungsfonds'a для «покрытія издержекъ по учрежденію общества, а равно и для образованія оборотнаго капитала и фонда обезпеченія». Лица, ссудившія обществу необходимыя средства для образованія указаннаго Gründungsfonds'a, находятся къ обществу въ весьма своеобразныхъ отношеніяхъ, не покрывающихся договоромъ займа [2]). Законъ допускаетъ (§ 22) разбитіе этого фонда на отдѣльныя свидѣтельства и предусматриваетъ начисленіе на внесенныя деньги процентовъ, которые, однако, не должны превышать 4; кромѣ того, не возбраняется и участіе назваыыхъ кредиторовъ въ прибыляхъ общества; тѣмъ не менѣе болѣе 6% на этотъ капиталъ отчислять воспрещается (§ 22). Предусматривается также возможность участія этихъ лицъ въ управленіи дѣлами, причемъ, какъ указываетъ Wörner [3]), участіе это обычно сводится въ предоставленіи имъ мѣста въ наблюдательномъ комитетѣ общества. Aufsichtsrath'ѣ; впрочемъ, помянутый авторъ опредѣленно указываетъ, что участіе этихъ лицъ въ общемъ собраніи не допускается, ибо въ послѣднемъ участвуютъ лишь члены-страхователи [4]). Что же касается далѣе характера правъ выше-

[1]) Gesetz über die privaten Versicherungs Unternehmungen vom 12 Ma 1901, съ комментаріями Gr. Hermann Behm'a, Alf. Manes'a и Otto Hagen'a и друг.

[2]) См. Wörner, Ibid стр. 141—147.

[3]) Ibid, стр. 147.

[4]) Нѣчто подобное предусматривается и у насъ, по закону, для городскихъ обществъ взаимнаго страхованія отъ огня въ отношеніи го-

указанныхъ кредиторовъ по Gründungsfonds'у въ отношеніи ссуженныхъ ими капиталовъ, то помянутый германскій законъ 12/V 1901 г. (§ 22) допускаетъ возвратъ этихъ денегъ не ранѣе погашенія организаціонныхъ расходовъ общества и лишь по мѣрѣ накопленія запаснаго капитала общества (§ 37); въ случаѣ же ликвидаціи дѣлъ общества претензіи по возврату Gründungsfonds'а удовлетворяются послѣдними, изъ остатковъ, по удовлетвореніи всѣхъ другихъ долговъ общества (§47), не прибѣгая къ дополнительной между членами раскладкѣ.

Взявъ указанныя формы организаціи этого фонда изъ германскаго закона 12/V 1901 г., наша страховая практика измѣнила ихъ однако самымъ коренным образомъ. Gründungsfonds превратился по формѣ въ обычный акціонерный капиталъ, разбитый вмѣсто акцій, на такъ называемые «паи», достоинствомъ въ 1.000, 200 и 100 рублей. Паи эти, обычно именные, приносятъ опредѣленный доходъ 4—6%, причемъ держатели ихъ участвуютъ затѣмъ еще въ остальной прибыли общества. Если же за опредѣленный годъ указанныхъ 4—6% на эти паи отчислить не представилось возможнымъ, то не дополученные % % возмѣщаются изъ прибылей послѣдующихъ лѣтъ. Капиталъ этотъ именуется «временнымъ паевымъ капиталомъ», ибо предполагается его постепенное погашеніе. Однако необходимо подчеркнуть, что всѣ эти признаки (постепенное погашеніе и отчисленіе опредѣленнаго процента на капиталъ изъ прибылей) не являются чѣмъ-либо новымъ для русскаго акціонернаго страхового дѣла, такъ какъ они имѣются въ уставахъ нѣкоторыхъ, нынѣ дѣйствующихъ организацій, напримѣръ въ уставѣ общества «Жизнь» (§ 35 — погашеніе) или уставѣ общества «Заботливость» (§ 49 — оба признака). Засимъ, сходство наблюдается и въ томъ, что какъ акціонеры, такъ и держатели паевъ «пайщики» считаются членами общества, участвующими въ управленіи его дѣлами. Впрочемъ, при дальнѣйшемъ изслѣдованіи вопроса приходится придти къ заключенію, что пайщики обладаютъ иногда даже большими правами, чѣмъ акціонеры. Такъ, напримѣръ, въ нѣкоторыхъ уставахъ опредѣленно указывается, что при ликвидаціи дѣлъ общества требованія пайщиковъ на паевой капиталъ и страхователей на резервы премій ставятся въ равное

---

родскихъ самоуправленій, если послѣдними будетъ выдана ссуда указаннымъ взаимнымъ обществамъ (ст. 430 пол. о взаимн. страх., С Зак., т. XII, ч. 1, изд. 1908 г.).

положеніе (§ 61, п. б «Латышскаго общества» и § 61 «Россійскаго общества взаимнаго страхованія жизни»). Кромѣ того, нѣкоторыя паевыя взаимныя общества даютъ пайщикамъ преимущества по участію въ управленіи дѣлами общества. Такъ, напримѣръ, общества «Русь» и «Первое Русское общество взаимнаго страхованія животныхъ» предусматриваютъ прямое участіе въ общихъ собраніяхъ только для пайщиковъ; страхователи же участвуютъ въ этихъ собраніяхъ лишь въ лицѣ уполномоченныхъ, выбираемыхъ въ губернскихъ собраніяхъ страхователей. Въ «Россійскомъ страховомъ союзѣ» (§ 30), впредь до погашенія опредѣленной части паевого капитала, въ управленіи дѣлами общества участвуютъ исключительно лишь одни пайщики; страхователи же пріобрѣтаютъ это право только по мѣрѣ погашенія этого капитала, въ лицѣ своихъ уполномоченныхъ.

Что же касается далѣе погашенія паевого капитала, то до сихъ поръ ни въ одномъ изъ этихъ обществъ не производилось еще такого погашенія; при этомъ слѣдуетъ пояснить, что нѣкоторые уставы, въ свою очередь, недостаточно опредѣленно указываютъ тѣ условія, при наличности коихъ общества эти обязываются приступить къ такому погашенію капитала. Страхователи же въ этихъ обществахъ не несутъ обычно дополнительной отвѣтственности. Такимъ образомъ, эта форма взаимной организаціи по существу ничѣмъ не отличается отъ тѣхъ акціонерныхъ обществъ, которыя, погашая свой основной капиталъ, предоставляютъ страхователямъ какъ участіе въ управленіи, такъ и въ прибыляхъ общества, и, даже болѣе, акціонерное общество «Жизнь» заключаетъ въ себѣ по существу дѣла болѣе элементовъ взаимности, чѣмъ вышеупомянутый «Россійскій взаимный страховой союзъ». Такому возникновенію подъ флагомъ взаимности почти чисто акціонерныхъ организацій отчасти способствуетъ наше промысловое обложеніе, освобождающее всѣ взаимныя страховыя общества, внѣ зависимости отъ ихъ капиталовъ, отъ обложенія промысловымъ налогомъ [1]).

Слѣдующею группою страховыхъ взаимныхъ организацій, предоставляющихъ участіе въ управленіи дѣлами этихъ обществъ не

---

[1]) См. Извѣстія общества страховыхъ знаній, вып. VII, статья С. А. Рыбникова, Очеркъ современнаго положенія въ Россіи страхованія отъ огня, стр. 144.

однимъ лишь страхователямъ, является часть городскихъ обществъ взаимнаго страхованія отъ огня, а равно и нѣкоторыя другія страховыя общества. Названныя городскія общества взаимнаго страхованія отъ огня, хотя и носятъ наименованіе «городскихъ», а иногда и учреждаются «при городскихъ управленіяхъ», представляются, тѣмъ не менѣе, юридическими лицами частноправового характера, имѣющими свое самостоятельное управленіе и средства, независимо отъ городского самоуправленія. Однако, законъ допускаетъ извѣстную близость взаимоотношеній городовъ и этихъ обществъ, указывая, что, разъ эти общества учреждаются при городскихъ управленіяхъ, то въ такомъ случаѣ «всѣ мѣры, клонящіяся къ уменьшенію пожарныхъ бѣдствій обсуждаются въ соединенномъ засѣданіи городской управы или думы и распорядителей взаимнаго страхованія» (ст. 430 пол. взаимн. страх., т. XII, ч. I, изд. 1908 г.). Кромѣ того, законъ опредѣляетъ, что въ случаяхъ, если общество взаимнаго страхованія воспользуется ссудой изъ городскихъ суммъ, дума имѣетъ право участвовать, черезъ одного изъ своихъ членовъ, въ засѣданіяхъ правленія такого общества для «огражденія интересовъ городской казны, по возмѣщенію сдѣланной изъ оной ссуды» (ст. 430 пол. взаимн. страх.). Тѣмъ не менѣе, уставами этихъ обществъ допускается иногда вышеуказанное участіе города и до выдачи обществу ссуды, напр., по обществамъ: Рыбинскому, Вышневолоцкому, Тамбовскому, Херсонскому, Рижскому городскому и др. Причемъ участіе это проявляется различно: или въ участіи представителей города въ общихъ собраніяхъ, или же въ наблюдательномъ комитетѣ, правленіи или ревизіонной комиссіи, а иногда во всѣхъ этихъ органахъ сразу (Рыбинское общество). При этомъ нѣкоторые уставы допускаютъ, что «городской голова, когда признаетъ нужнымъ, имѣетъ право являться на засѣданіе наблюдательнаго комитета съ правомъ рѣшающаго голоса», причемъ за городскимъ головой признается и право на предсѣдательствованіе въ данныхъ случаяхъ въ комитетѣ (общества Рыбинское, Вышневолоцкое и др.). Аналогичный порядокъ участія города предусматривается и въ случаяхъ выдачи обществу ссуды (напр., уставы обществъ: Иркутскаго, Одесскаго, Черниговскаго и друг.). Во многихъ изъ этихъ уставовъ опредѣляется, что въ этихъ случаяхъ въ составъ правленія общества входитъ одинъ членъ управы или голова, причемъ послѣдній обычно пользуется правомъ предсѣдательства. Нѣчто подобное имѣется и во взаимномъ обществѣ «Сноп», гдѣ учредители общества, до времени уплаты

ссуженнаго ими «позаимствованнаго капитала (§§ 28, 44)», участвуя въ общемъ собраніи уполномоченныхъ общества, не имѣютъ, однако, пассивнаго избирательнаго права. Засимъ во всѣхъ этихъ обществахъ страхователи несутъ дополнительную отвѣтственность по круговой порукѣ. Такимъ образомъ, при сравненіи этого вида взаимныхъ обществъ съ предыдущей формой взаимныхъ страховыхъ организацій, нельзя не замѣтить вполнѣ опредѣленнаго уклоненія въ сторону упроченія элементовъ взаимности. Если же и здѣсь мы находимъ управленіе дѣлами обществъ въ рукахъ не однихъ только членовъ общества, то такое участіе нестрахователей выражается весьма слабо.

Далѣе мы перейдемъ къ разсмотрѣнію второй большой группы обществъ взаимнаго страхованія, которая обнимаетъ собою всѣ общества, гдѣ членами, участвующими въ управленіи и прибыляхъ общества, являются одни лишь страхователи. Однако, при ближайшемъ ознакомленіи съ такими обществами, нельзя не замѣтить, что и въ предѣлахъ этой группы замѣчаются существенныя различія. Различія эти сводятся къ тому, что, не всѣ страхователи являются членами общества, а кромѣ того, не всѣ члены-страхователи пользуются одинаковыми правами по участію въ управленіи дѣлами общества.

Въ соотвѣтствіи съ этимъ, организаціи эти подраздѣляются на 3 вида.

Изъ нихъ первый видъ обнимаетъ собою тѣ взаимныя учрежденія, въ которыхъ не всѣ страхователи пользуются правами членства. Какъ показываетъ наша русская, а также иностранная [1]) страховая практика, заключеніе договора страхованія съ взаимнымъ страховымъ обществомъ не влечетъ еще за собою установленіе права членства. Для сего обычно необходимо или особое соглашеніе сторонъ или опредѣленное указаніе устава общества. Въ этомъ отношеніи у насъ имѣется значительное количество уставовъ, которые или признаютъ право членства не за всѣми категоріями страхователей или же не считаютъ членами страхователей, заключающихъ договоръ ниже опредѣленной суммы. Какъ наиболѣе характерное, можетъ быть отмѣчено въ данномъ случаѣ то, что болѣе старые уставы городскихъ обществъ взаимнаго страхованія отъ огня обычно не предоставляютъ права членства страхователямъ движимости, напримѣръ общества Тульское, Галичинское и др., а также общество взаимнаго страхованія

[1]) См. Wörner, Ibid, стр. 207.

скота отъ падежа «Животина» и т. п. [1]). Такое положеніе вещей свидѣтельствуетъ, что нѣкоторыя страхованія заключаются обществомъ съ цѣлью полученія выгоды, которой тѣмъ не менѣе данные страхователи пользоваться не будутъ, что, конечно, указываетъ на разложеніе принципа взаимности и на замѣну его принципомъ торговой спекуляціи. Кромѣ того, въ подобныхъ обществахъ обыкновенно имѣетъ мѣсто также и принципъ множественности голосовъ, предоставляющій болѣе крупнымъ страхователямъ право на нѣсколько голосовъ въ общемъ собраніи.

Слѣдующій видъ взаимныхъ организацій составятъ страховыя взаимныя общества, предоставляющія всѣмъ своимъ страхователямъ право членства, но допускающія однако или множественность голосовъ, напримѣръ, до 6 въ городскихъ обществахъ взаимнаго страхованія отъ огня [2]), или же, наконецъ, лишающія членовъ права непосредственнаго участія въ общихъ собраніяхъ общества, если члены эти не обладаютъ опредѣленнымъ страховымъ цензомъ, напр., страховой суммой или уплачиваемой страховой преміей или, наконецъ, при страхованіи отъ несчастныхъ случаевъ, числомъ застрахованныхъ лицъ. Сюда относится весьма большое число взаимныхъ обществъ страхованія отъ огня, напримѣръ, Архангельское, Бѣлостокское, Минское-земледѣльческое, Лифляндское, кіевское общество взаимнаго страхованія сахарозаводчиковъ и др., Рыбинское общество взаимнаго рѣчного страхованія, Бѣлостокское общество взаимнаго страхованія отъ несчастныхъ случаевъ и др.

Наконецъ, послѣдняя категорія взаимныхъ обществъ объединяетъ тѣ общества, которыя всѣмъ своимъ страхователямъ предоставляютъ право членства и право одного голоса въ общихъ собраніяхъ [3]). Данную категорію составляетъ большинство позднѣйше утвержденныхъ уставовъ обществъ взаимнаго страхованія отъ огня въ городахъ, какъ, напримѣръ, общества: Александровское, Балашовское, Батумское, Бобровское и др.; преимущественно тоже самое имѣетъ мѣсто и въ обществахъ взаимнаго вспоможенія при пожарныхъ случаяхъ [4]).

---

[1]) См. Извѣстія общества страховыхъ знаній, вып. V, стр. 148.

[2]) См. Извѣстія общества страховыхъ знаній, вып. V, статья С. А. Рыбникова Къ вопросу о выработкѣ устава городскихъ обществъ взаимнаго страхованія отъ огня, стр. 145 и слѣд.

[3]) Ibid, стр. 148.

[4]) См. Извѣстія общества страховыхъ знаній, вып. VII, статья С. А. Рыбникова, стр. 66—70.

Вообще же и съ теоретической точки зрѣнія нельзя не признать за каждымъ страхователемъ, внѣ зависимости отъ суммы застрахованнаго имъ интереса, права на равное участіе въ дѣлахъ общества, ибо въ обществѣ взаимнаго страхованія большая или меньшая отвѣтственность члена предъ обществомъ, сообразно размѣру вносимой тѣмъ лицомъ преміи, уравновѣшивается большею или меньшею отвѣтственностью общества предъ даннымъ страхователемъ, соотвѣтственно страховой суммѣ принятаго отъ него на страхъ интереса. Этимъ путемъ указанныя противоположныя отвѣтственности какъ бы взаимно другъ друга нейтрализуютъ, ставя каждаго участника взаимнаго страхованія въ одинаковыя и равныя съ другими членами общества условія. Ссылка въ данномъ случаѣ на акціонерныя общества, гдѣ право на число голосовъ въ общихъ собраніяхъ увеличивается весьма часто пропорціонально количеству представленныхъ акціонеромъ паевъ или акцій не можетъ быть здѣсь примѣнима, ибо въ акціонерныхъ обществахъ отвѣтственность несетъ только акціонеръ, односторонне, внесеннымъ имъ въ дѣло капиталомъ и поэтому чѣмъ большаго размѣра достигаетъ эта отвѣтственность, тѣмъ больше должны увеличиваться и права даннаго члена на участіе въ дѣлахъ. Такимъ образомъ, только такія общества, которыя признаютъ за всѣми своими страхователями право на равное участіе въ управленіи дѣлами общества, и представляютъ собою воплощеніе принципа взаимности въ полномъ смыслѣ этого слова.

Резюмируя теперь все изложенное, приходится констатировать тотъ фактъ, что въ дѣйствительности въ организаціи страховыхъ обществъ наблюдается крайнее разнообразіе. Мы видѣли, какъ принципъ взаимности внѣдряется въ устройство акціонерныхъ страховыхъ обществъ и какъ акціонерное начало проникаетъ въ свою очередь въ организацію нѣкоторыхъ обществъ, имѣющихъ наименованіе «взаимныхъ». И если общества, построенныя на началахъ чистой взаимности и акціонерности представляются намъ организаціями діаметрально противоположными, то тѣмъ не менѣе формы промежуточныя такъ перемѣшиваются и сливаются, что, не зная офиціальнаго наименованія фирмы общества, иногда положительно не представляется возможнымъ судить по его устройству, есть ли это общество взаимное или акціонерное. Такимъ образомъ, недостаточно указать, что данное общество именуется акціонернымъ или взаимнымъ—надо, кромѣ того, обрисовать еще и внутреннюю его организацію.

## II.

Договоры страхованія, особенно страхованія личнаго, весьма часто заключаются между акціонерными обществами и страхователями съ условіемъ участія страхователей въ прибыляхъ общества.

Явленіе это, какъ извѣстно, широко распространено, и, напримѣръ, Manes [1]) опредѣленно указываетъ, что за послѣднее время въ Германіи на долю договоровъ страхованія жизни съ участіемъ въ прибыляхъ приходится до 90% и болѣе всѣхъ договоровъ по страхованію жизни. Аналогичныя данныя приводятся Löwy въ Versicherungs-Lexikon [2]) относительно Германіи и Швейцаріи. Далѣе изъ статистическихъ данныхъ, издаваемыхъ германскимъ страховымъ надзоромъ [3]), видно, что болѣе ¾ всѣхъ прибылей германскихъ акціонерныхъ страховыхъ обществъ отчисляется страхователямъ (44¼ милл. мар., т.-е. 77,4% въ 1905 г. и 47 милл. мар., т.-е. 78,8% въ 1906 г.). Что же касается положенія этого вопроса у насъ въ Россіи, то здѣсь можно отмѣтить, что ⅝ резервовъ премій по страхованію смѣшанному и ³/₅ этихъ резервовъ премій по страхованію на дожитіе приходится на страхованія съ участіемъ страхователей въ прибыляхъ. Кромѣ того, изъ прибылей акціонерныхъ обществъ въ пользу страхователей въ 1912 г. было отчислено, не считая начисленія процентовъ, свыше 900 тыс. руб.; фактически же распредѣлено было страхователямъ (изъ фондовъ прибылей страхователей) болѣе 800 тыс. руб. Такое широкое развитіе участія страхователей въ прибыляхъ имѣетъ за собою вполнѣ опредѣленныя причины, вытекающія изъ области технико-экономическихъ основаній страхованія жизни.

Какъ извѣстно, всѣ страховые разсчеты базируются на опредѣленныхъ предположеніяхъ, которыя сами по себѣ не являются величинами вполнѣ отвѣчающими дѣйствительности, а наоборотъ величинами, болѣе или менѣе близко къ ней приближающимися [4]),

---

[1]) Manes, Versicherungswesen, S. 242.

[2]) Versicherungs-Lexikon, Tübingen, 1909, стр. 473—475.

[3]) Versicherungs-Statistik за 1905 г., стр. 34 и др.

[4]) Сюда относятся предположенія о смертности въ средѣ застрахованныхъ (таблицы смертности). Характерно отмѣтить, что русскія страховыя общества пользуются для своихъ разсчетовъ таблицами смертности, составленными по наблюденіямъ 23 германскихъ страховыхъ обществъ, по даннымъ 31 декабря 1875 г.

т. е. обладающими большею или меньшею вѣроятностью. Затѣмъ при расчетахъ по договорамъ страхованія жизни, заключаемымъ иногда на всю жизнь, приходится нѣкоторые элементы этихъ расчетовъ брать не въ томъ размѣрѣ, въ какомъ они въ настоящее время имѣютъ мѣсто (напр., размѣръ роста на капиталы), а для осторожности въ нѣсколько преуменьшенномъ масштабѣ, въ виду сказывающейся тендепціи къ пониженію процента доходности капиталовъ вообще [1]). Все это обусловливаетъ собою то, что размѣръ взимаемой со страхователей страховой преміи можетъ оказаться при благопріятномъ стеченіи обстоятельствъ болѣе высокимъ, чѣмъ это слѣдуетъ для покрытія страховыхъ обязательствъ и выдачи акціонерамъ предположеннаго дивиденда [2]). Какъ слѣдствіе изъ такого положенія вещей, будетъ пониженіе страховой преміи, путемъ возврата части ея; однако разъ навсегда опредѣленно установить размѣръ этого возврата не представляется возможнымъ, ибо большая смертность, паденіе курса % бумагъ или пониженіе доходности отъ капиталовъ могутъ имѣть послѣдствіемъ то, что взимаемая премія преувеличенной не окажется и, слѣдовательно, о возвратахъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ рѣчи быть не можетъ. Поэтому, наиболѣе раціонально этотъ вопросъ разрѣшается въ томъ направленіи, что размѣръ скидки съ преміи устанавливается въ зависимости отъ результатовъ операцій за каждый отдѣльный годъ, т.-е. post factum. Такимъ образомъ, право участія въ прибыляхъ страхователей является тѣсно обусловленнымъ особенностями технически-страховыхъ расчетовъ и покоющеюся на нихъ хозяйственною организаціею страховыхъ учрежденій по страхованію жизни.

Изложенное, думается, должно давать основаніе къ тому, чтобы участіе страхователей въ прибыляхъ стало свойственнымъ вообще всѣмъ договорамъ по страхованію жизни, внѣ зависимости отъ какихъ-либо особыхъ приплатъ къ нормальному размѣру взимаемой преміи. Къ сожалѣнію, это положеніе не находитъ себѣ полнаго подтвержденія какъ вообще, такъ и въ частности въ нашей русской практикѣ. У насъ участіе въ прибыляхъ по страхованію жизни, въ большинствѣ случаевъ, за исключеніемъ обществъ «Помощь» и «Заботливость», отнюдь не подразумѣвается, какъ это можно было

---

[1]) Такъ, напр., въ настоящее время русскія страховыя общества производятъ техническія разсчеты главнымъ образомъ изъ 4%, хотя фактическая доходность капиталовъ выражается нѣсколько выше.

[2]) См. ст. Bröcker, Zur Frage der Gewinnvertheilung für Lebensversicherung, въ Assecuranzjahrbuch sa 1908 г., ч. II, стр. 3—5

бы умозаключить, на основаніи вышеприведенныхъ соображеній, а наоборотъ, участіе это обычно допускается лишь въ томъ случаѣ, если страхователи платятъ премію не въ нормальномъ размѣрѣ, а въ повышенномъ, приблизительно на 10%.

При изложенномъ положеніи вещей получается, что право участія въ прибыляхъ, выводимое изъ вполнѣ опредѣленныхъ основаній, присущихъ самому существу личнаго страхованія, отъ этихъ основъ какъ бы отрывается. Взиманіе же указанной 10% надбавки, которая затѣмъ частью или полностью будетъ возвращена страхователю, только затемняетъ и осложняетъ существо дѣла.

Въ связи съ только-что изложеннымъ, необходимо попытаться выяснить и юридическую природу участія страхователей въ прибыляхъ.

Если бы участіе въ прибыляхъ было неразрывно связано, какъ указывалось выше, со страхованіемъ вообще, являясь коррективомъ ко взимаемой преміи, то необходимо было бы признать, что это «участіе въ прибыляхъ» есть не что иное, какъ дополнительное соглашеніе относительно порядка опредѣленія преміи въ договорѣ страхованія жизни. Однако, въ тѣхъ случаяхъ, когда участіе въ прибыляхъ не выводится органически изъ договора страхованія, а обусловливается лишь наличіемъ особаго на то соглашенія, сопровождаемаго обычно извѣстной надбавкой къ страховой преміи, то въ такомъ случаѣ участіе въ прибыляхъ представляется особымъ соглашеніемъ, не покрывающимся договоромъ страхованія. Въ этихъ случаяхъ, а такіе случаи, какъ извѣстно, составляютъ большинство, это дополнительное соглашеніе объ участіи страхователей въ прибыляхъ правильнѣе квалифицировать, какъ придаточный договоръ въ отношеніи главнаго договора—договора страхованія. По этому придаточному договору акціонерное страховое общество за условленное вознагражденіе (выражающееся обычно въ увеличеніи страховой преміи) обязывается предоставить страхователю ежегодно, начиная съ опредѣленнаго срока, по срокъ дѣйствія главнаго договора, обусловленную по извѣстному разсчету часть получаемой имъ прибыли.

Какъ же нормируется этотъ дополнительный договоръ въ дѣйствующемъ русскомъ правѣ?

1. Изъ нормъ общаго характера къ данному вопросу имѣетъ отношеніе лишь Высочайше утвержденное 25 марта 1894 г. положеніе комитета министровъ (Собр. Узак. 1894 г., ст. 498) [1]) объ

[1]) П. С. З. за 1894 г. № 10463.

ограниченіи производства русскими и иностранными страховыми обществами операцій страхованія жизни съ накопленіемъ прибылей.

Заключающіяся въ этомъ положеніи правила сводятся къ слѣдующему. Во-первыхъ, страхованіе жизни съ участіемъ въ прибыляхъ общества, накопляемыхъ въ теченіе извѣстнаго срока за счетъ извѣстной группы страхователей (тонтинныя и полутонтинныя операціи) [1]), безусловно воспрещается; съ участіемъ же *въ общихъ прибыляхъ всего общества* страхованіе жизни допускается не иначе, какъ съ обязательствомъ ежегодной выдачи означенныхъ прибылей страхователямъ не далѣе, какъ по прошествіи трехъ лѣтъ со времени принятія страхованія. Во-вторыхъ, всѣ заключенные до изданія сего положенія по системѣ накопленія прибылей страховые договоры остаются въ силѣ впредь до истеченія указанныхъ въ полисахъ сроковъ накопленія прибылей.

Изъ приведеннаго текста положенія 25 марта 1894 г. вызываетъ сомнѣніе лишь выраженіе, что допускается лишь страхованіе жизни «съ участіемъ въ общихъ прибыляхъ общества». Въ этомъ отношеніи страховымъ надзоромъ было разъяснено, что изъ журналовъ комитета министровъ отъ 15 марта 1894 г. за № 620, явствуетъ, что подъ выраженіемъ «общія прибыли всего общества» подразумѣвались, въ сужденіяхъ комитета, именно прибыли отъ операцій по страхованію жизни, образующіяся вслѣдствіе меньшей смертности среди застрахованныхъ, лучшаго роста на капиталы и т. п., въ отличіе отъ прибылей отдѣльныхъ группъ страхователей, образуемыхъ по тонтинному типу. Въ соотвѣтствіи съ симъ страховой надзоръ и призналъ, что опредѣленіе источниковъ и размѣра отчисленій прибылей въ пользу страхователей зависитъ отъ усмотрѣнія обществъ, въ предѣлахъ требованій уставовъ ихъ и полисныхъ правилъ, а также договорныхъ отношеній со страхователями. Къ предо-

---

[1]) Эти операціи состояли въ томъ, что страхованія, заключаемыя въ одномъ году, по опредѣленному плану, объединялись въ одну группу. Прибыль же, причитавшаяся на всѣ эти страхованія, производимыя обычно на весьма суровыхъ для страхователей условіяхъ, учитывалась по всей этой группѣ отдѣльно, накопляясь изъ года въ годъ. Затѣмъ, по прошествіи обусловленнаго въ договорѣ срока (5, 10, 15 или 20 лѣтъ), полученная и накопленная по всей данной группѣ прибыль распредѣлялась между тѣми страхованіями изъ данной группы, которыя къ этому сроку оставались въ силѣ. Такое положеніе вещей, предвнося извѣстный аліотажъ, было признано явленіемъ чуждымъ страхованію, а потому отчасти и послѣдовало его запрещеніе.

ставленію въ пользу лицъ, страхующихся по разнымъ видамъ страхованія жизни, прибылей, выручаемыхъ обществомъ отъ другихъ операцій, закономъ 25 марта 1894 г. общества не обязываются; равнымъ образомъ общества не обязаны выдѣлять лицамъ, страхующимся съ участіемъ въ прибыляхъ, суммы прибылей, являющіяся результатомъ застрахованія другихъ лицъ безъ участія въ дивидендахъ.

Далѣе необходимо отмѣтить, что приведенныя правила предусмотрѣны лишь въ отношеніи страхованія жизни. Посему нормы эти, являющіяся нормами исключительными, не могутъ подлежать распространительному толкованію (гражд. касс. деп. 1908 г. № 13) и, слѣдовательно, не могутъ быть распространяемы на договоры страхованія отъ несчастныхъ случаевъ и прочіе виды страхованія. Впрочемъ, по существу дѣла, едва ли тонтинное накопленіе прибылей и можетъ встрѣчаться въ другихъ видахъ страхованія помимо страхованія жизни, ибо для сего необходимо значительная продолжительность договора, а таковая встрѣчается, главнымъ образомъ, въ страхованіи жизни, а не въ элементарныхъ видахъ страхованія, гдѣ обычно договоры заключаются на 1 годъ. Никакихъ другихъ общихъ правилъ, регулирующихъ участіе страхователей въ прибыляхъ общества у насъ не имѣется. Посему, обычно вопросъ этотъ нормируется или уставами страховыхъ обществъ въ отдѣлѣ, регулирующемъ порядокъ распредѣленія прибылей общества, или же въ полисныхъ правилахъ.

2. Останавливаясь на выясненіи вопроса, связаннаго съ участіемъ страхователей въ прибыляхъ, поскольку участіе это опредѣляется уставами обществъ, необходимо отмѣтить, что въ этомъ отношеніи подлежитъ выясненію: 1) какого рода страхователямъ и 2) по какимъ видамъ страхованія предоставляется это право участія въ прибыляхъ. Затрагиваемый вопросъ разрѣшается далеко не одинаково въ страховой практикѣ: часть уставовъ (общества «Генеральное», § 60, п. в., и «Жизнь», § 35, примѣч. 3) опредѣленно указываютъ, что въ отчисляемой прибыли участвуютъ страхователи, «которые заключили договоры съ участіемъ въ прибыляхъ». Эта норма дословно выражена въ уставѣ «Генеральнаго общества»; изъ устава же общества «Жизнь» приведенное положеніе вытекаетъ лишь при сопоставленіи устава съ соотвѣтственными таблицами, указанными въ примѣч. 3 § 35.

Нѣсколько иначе регулированъ этотъ вопросъ въ уставахъ общества «Заботливость» (§ 49) и «Помощь» (§ 62, п. г.). Въ

этихъ уставахъ указывается, что изъ опредѣленнаго извѣстнымъ порядкомъ остатка прибыли, та или другая часть назначается въ дивидендъ «страхователямъ» вообще (общество «Заботливость»), или же «страхователямъ по страхованію отъ несчастныхъ случаевъ» (общество «Помощь»), причемъ въ уставахъ этихъ нѣтъ оговорки, что право на этотъ дивидендъ пріобрѣтаютъ лишь тѣ изъ указанныхъ категорій страхователей, договоры которыхъ имѣютъ спеціальную оговорку объ участіи страхователей въ прибыляхъ. Такимъ образомъ, съ формально-юридической точки зрѣнія является несомнѣннымъ, что вышеперечисленныя категоріи страхователей обществъ «Помощь» и «Заботливость» имѣютъ право на участіе въ прибыляхъ общества, даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда въ заключенныхъ съ ними договорахъ объ этомъ буквально и не говорится.

Засимъ, участіе страхователей въ прибыляхъ общества, въ случаѣ отсутствія нормированія его въ уставахъ, регулируется для большинства обществъ полисными условіями. Это имѣетъ мѣсто для обществъ: «Первое Россійское», «Саламандра», «С.-Петербургское страхованій», «Россія» и «Якорь», причемъ участіе страхователей въ прибыляхъ въ этихъ обществахъ можетъ имѣть мѣсто лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда въ заключенномъ договорѣ страхованія объ этомъ есть опредѣленная оговорка.

Что же касается далѣе вопроса, по какимъ видамъ страхованія практикуется участіе страхователей въ прибыляхъ, то въ настоящее время участіе это ограничивается—какъ уставами, такъ и полисными правилами—страхованіемъ жизни и отъ несчастныхъ случаевъ. Уставы же ранѣе существовавшихъ обществъ «Москва» (§ 69) и «Россіянинъ» (§ 67) допускали также участіе въ прибыляхъ и страхователей по огневому и транспортному страхованіямъ.

Представляется еще не безынтереснымъ выяснить, какимъ способомъ уставы и полисныя правила опредѣляютъ ту часть прибыли, которая отчисляется страхователямъ изъ прибылей. Уставы 4 вышеуказанныхъ обществъ («Жизнь», «Помощь», «Заботливость» и «Генеральное») нормируетъ этотъ вопросъ такимъ образомъ, что за отчисленіемъ изъ полученной обществомъ прибыли въ запасный капиталъ, въ дивидендъ акціонерамъ (не ниже 5—8%) и нѣкоторыхъ другихъ отчисленій (на погашеніе основного капитала и т. п.), оставшаяся часть прибыли подлежитъ распредѣленію между страхователями и акціонерами. При этомъ уставы обычно точно указываютъ, какая часть этого остатка подлежитъ отчисленію въ пользу страхователей, напримѣръ, 20% («Помощь»), 70% («Заботли-

вость»); впрочемъ, уставъ общества «Генеральное» опредѣляетъ, что полученный остатокъ распредѣляется между акціонерами и страхователями, «по постановленію общаго собранія акціонеровъ».

При нормированіи же даннаго вопроса полисными правилами, вопросъ этотъ обычно разрѣшается такимъ образомъ. Или полисныя правила опредѣленно указываютъ, что 50% прибылей [1]), полученныхъ обществомъ по данному виду страхованія съ участіемъ въ прибыляхъ, отчисляется въ пользу страхователей, участвующихъ въ прибыляхъ (по обществамъ: «Якорь», «Саламандра», «С.-Петербургское страхованіе» и т. п.). Или, сохраняя всѣ вышеуказанныя условія, полисныя правила опредѣляютъ иногда, что въ пользу страхователей отчисляется «опредѣленная въ полисѣ часть» прибыли по данному счету (по обществу «Россія») или, наконецъ, въ пользу страхователей, участвующихъ въ прибыляхъ, отчисляется 50% всей прибыли по всѣмъ операціямъ страхованія жизни (по «1-му Россійскому обществу»).

Однако необходимо оговориться, что отчисленная въ пользу страхователей та или другая часть прибыли въ большинствѣ случаевъ не распредѣляется немедленно между подлежащими страхователями. Обычно прибыль эта «въ цѣляхъ установленія равномѣрности въ выдачѣ этихъ дивидендовъ», отчисляется въ фондъ прибылей страхователей, а засимъ ежегодно нѣкоторая часть этого фонда отчисляется обществомъ, какъ дивидендъ, подлежащій фактическому распредѣленію между страхователями, участвующими въ прибыляхъ.

Въ большинствѣ случаевъ, если общество заключаетъ страхованія жизни «на случай смерти и смѣшаннаго», а равно «на дожитіе» съ участіемъ въ прибыляхъ, то въ соотвѣтствіе съ этимъ у общества имѣется 2 отдѣльныхъ фонда (общества «Россія», «С.-Петербургское»). Однако, у общества «Жизнь» (§ 35, п. I, примѣч. 3 устава) имѣется 2 дивидендныхъ капитала страхователей: одинъ по страхованіямъ, состоящимъ на страхѣ общества 3 или 4 года, а другой по страхованіямъ, состоящимъ на страхѣ общества не менѣе 5 лѣтъ.

Что же касается опредѣленія той части фондовъ прибылей страхователей, которая подлежитъ ежегодному распредѣленію между страхователями, то большинство уставовъ и полисныхъ правилъ этотъ вопросъ обходятъ молчаніемъ. Только нѣкоторыя полисныя

---

[1]) По коллективному страхованію отъ несчастныхъ случаевъ въ нѣкоторыхъ обществахъ размѣръ этотъ установленъ въ 75%.

условія, напримѣръ, общества «Россія» (§ 58 на случай смерти и § 42 на дожитіе) и общества «Якорь» (§ 77) устанавливаютъ въ этомъ отношеніи нѣкоторые объективные признаки; то же имѣется и въ уставѣ «С.-Петербургскаго общества страхованій» (§ 96, прим. 2, п. в.) и въ уставѣ общества «Жизнь» (п. 5, прим. 3 къ § 35), хотя и недостаточно точно.

Отчисляемая ежегодно изъ соотвѣтственныхъ фондовъ прибыль распредѣляется между подлежащими страхователями пропорціонально уплачиваемымъ страховымъ преміямъ, преимущественно въ цѣлыхъ процентахъ. Другихъ болѣе раціональныхъ способовъ распредѣленія прибылей наша практика не знаетъ.

Въ заключеніе настоящей главы необходимо добавить, что вопросъ объ участіи страхователей въ прибыляхъ въ положеніяхъ дѣйствующихъ въ настоящее время въ Россіи 3 иностранныхъ обществахъ («Нью-Іоркъ», «Эквитебль» и «Урбэнъ») нормированъ весьма неясно, а именно, въ правилахъ, опредѣляющихъ порядокъ производства операцій сихъ обществъ (§ 11, а для «Нью-Іоркъ» § 12), говорится дословно слѣдующее: по установленіи баланса общества на каждое 1 января и по опредѣленіи излишка актива надъ пассивомъ сего баланса, правленіе общества обязано опредѣлить, какая часть всего излишка подлежитъ за данный операціонный годъ возвращенію страхователямъ въ Россіи, коихъ полисы участвуютъ въ прибыляхъ и находятся въ силѣ. Размѣръ относимой на этотъ возвратъ суммы зависитъ исключительно отъ усмотрѣнія правленія общества и не подлежитъ опротестованію.

Разумѣется, такое разрѣшеніе даннаго вопроса представляется крайне неопредѣленнымъ.

## III.

Охарактеризовавъ регулированіе порядка участія страхователей въ прибыляхъ общества дѣйствующимъ русскимъ правомъ, необходимо остановиться на выясненія вопроса о томъ, насколько законнымъ представляется требованіе страхователей, участвующихъ въ прибыляхъ общества, но не являющихся членами общества, о предъявленіи имъ книгъ и документовъ съ цѣлью убѣдиться въ правильности выводимыхъ, а также и выплачиваемыхъ имъ согласно договору, прибылей.

Съ теоретической точки зрѣнія, казалось бы, такое право за страхователями, участвующими въ прибыляхъ общества, отрицаемо быть не можетъ, ибо, если за страхователями признается

опредѣленное право, то въ свою очередь необходимо признать за ними и право удостовѣриться, насколько правильно осуществляются предоставленныя имъ по договору права. Иначе страхователь не будетъ имѣть возможности убѣдиться, насколько точно и правильно выполняются признаваемыя за нимъ права, а равно и принять мѣры къ ихъ осуществленію, т. е. получится положеніе вещей, гражданскому обороту несвойственное.

Прежде всего необходимо отмѣтить, что въ иностранномъ страховомъ оборотѣ вопросъ этотъ не остался незамѣченнымъ. Такъ, напримѣръ, Dalloz въ « Jurisprudence générale» (т. I, стр. 645—646), даетъ указаніе, что по данному вопросу (имѣетъ ли право страхователь, полисъ коего имѣетъ оговорку на право участія въ прибыляхъ, контролировать управленіе дѣлами общества и правильность разсчетовъ по вычисленію и распредѣленію прибылей) однообразія въ мнѣніяхъ у различныхъ авторовъ, а также и въ рѣшеніяхъ французскихъ судовъ не наблюдается. Останавливаясь на томъ же вопросѣ, проф. Ehrenberg въ своемъ «Versicherungsrecht» (стр. 93) замѣчаетъ, «что при наличіи сомнѣнія, право на провѣрку по книгамъ общества правильности распредѣленія его прибылей не принадлежитъ ни отдѣльнымъ страхователямъ, ни всей ихъ совокупности». Тѣмъ не менѣе, говоритъ Эренбергъ, принятое общимъ собраніемъ акціонеровъ распредѣленіе прибыли само по себѣ не является обязательнымъ для страхователей, такъ какъ ихъ интересы противоположны интересамъ акціонеровъ, и даже болѣе того, страхователи, участвующіе въ прибыляхъ, разъ они оспариваютъ способъ распредѣленія прибыли, могутъ за свой счетъ и страхъ потребовать провѣрки основаній этого распредѣленія черезъ назначеннаго судомъ эксперта. «Такое право оспариванія—добавляетъ Ehrenberg—не можетъ быть отнято». Даже встрѣчающаяся иногда въ полисныхъ правилахъ оговорка, что «страхователямъ не принадлежитъ право оспариванія выведенной обществомъ на ихъ долю прибыли» не уничтожаетъ, по мнѣнію этого автора, означеннаго права, такъ какъ «притязаніе на дивидендъ есть не милость, а право».

Что же касается разрѣшенія этого вопроса по русскому праву, то, насколько извѣстно, прямыхъ по этому поводу указаній не имѣется ни въ дѣйствующихъ узаконеніяхъ, ни въ практикѣ высшихъ судебныхъ установленій. Однако, при разсмотрѣніи нашей сенатской практики по дѣламъ, близко подходящимъ къ настоящему, нельзя не замѣтить, что есть вполнѣ вѣское основаніе за утверди-

тельное разрѣшеніе и настоящаго вопроса. Какъ извѣстно, ст. 2219 нашихъ законовъ гражданскихъ устанавливаетъ, что «нанимающійся для управленія дѣлами купцовъ и фабрикантовъ, вмѣсто рядной платы, можетъ получать проценты отъ порученной ему суммы или нѣкоторой части отъ доставленной хозяину прибыли». Такимъ образомъ, положеніе такого приказчика будетъ весьма близко къ положенію страхователя, участвующаго въ прибыляхъ, главнымъ образомъ, разумѣется, по вопросу о гарантіи и защитѣ какъ за первымъ, такъ и за вторымъ этого права на участіе въ прибыляхъ. По вопросу же о томъ: приказчикъ, имѣющій по договору съ хозяиномъ право на полученіе за свою службу извѣстной части чистой прибыли отъ предпріятія, въ правѣ ли, отыскивая причитающееся ему по договору вознагражденіе, требовать представленіе хозяиномъ торговыхъ книгъ въ разъясненіе размѣра принесенной предпріятіемъ чистой прибыли,—такъ извѣстно, сенатъ (въ рѣшеніи гражд. касс. деп. 1909 г., № 70) пришелъ къ заключенію, что означенный вопросъ подлежитъ разрѣшенію въ утвердительномъ смыслѣ.

Сенатъ полагалъ именно, что по силѣ ст. 681 уст. торг. предъявленіе въ судъ торговыхъ книгъ обязательно въ случаяхъ спора о наслѣдствѣ или по торговому товариществу. Внѣ же этихъ случаевъ предъявленіе торговыхъ книгъ отдается на полную волю хозяина. Но воспользоваться или не воспользоваться этимъ льготнымъ правиломъ каждый хозяинъ, очевидно, воленъ по своему усмотрѣнію, причемъ отказъ отъ этой льготы въ пользу того или другого лица можетъ быть выраженъ всякимъ дозволеннымъ въ законѣ способомъ. Такой именно отказъ отъ сохраненія втайнѣ торговыхъ книгъ сенатъ усматриваетъ въ самомъ фактѣ заключенія хозяиномъ договора, въ силу котораго онъ обязался платить своему приказчику за его службу въ этой должности, сверхъ ежегоднаго жалованья, опредѣленный процентъ чистой прибыли отъ предпріятія. Важнѣйшимъ, а въ иныхъ случаяхъ даже единственнымъ показателемъ факта принесенія даннымъ предпріятіемъ чистой прибыли и размѣра этой послѣдней могутъ служить относящіяся къ этому предпріятію торговыя книги. Заключая съ приказчикомъ договоръ, по которому ему предоставляется получать за его службу часть чистой прибыли отъ предпріятія, хозяинъ тѣмъ самымъ впередъ изъявляетъ согласіе свое на открытіе торговыхъ книгъ, поскольку это необходимо для опредѣленія размѣра причитающагося приказчику вознагражденія по договору. Иная точка зрѣнія предоставлялась бы невозможною, ибо она ставила бы приказчика въ

весьма затруднительное, а во многихъ случаяхъ прямо въ безвыходное положеніе осуществить свое право на полученіе условленнаго договоромъ процентнаго отъ чистой прибыли вознагражденія, въ виду чего всѣ подобнаго рода договоры, весьма обычные въ торговомъ быту и направленные къ поощренію приказчиковъ къ болѣе энергичному исполненію служебныхъ ихъ обязанностей, лишены были бы въ дѣйствительности всякаго практическаго значенія.

Разумѣется, нѣтъ никакихъ болѣе или менѣе вѣскихъ основаній игнорировать всѣ эти соображенія сената при разрѣшеніи вопроса о правѣ страхователей, участвующихъ въ прибыляхъ, требовать предъявленія имъ торговыхъ книгъ соотвѣтственныхъ страховыхъ обществъ.

Такимъ образомъ, все вышеприведенное даетъ болѣе основаній предполагать, что по русскому праву обсуждаемый вопросъ долженъ быть разрѣшенъ въ благопріятномъ для страхователей смыслѣ.

Выяснивъ, такимъ образомъ, принципіальный взглядъ дѣйствующаго права на интересующій насъ вопросъ, нельзя однако не замѣтить, что, съ практической точки зрѣнія, едва ли является желательнымъ предоставлять каждому страхователю право на обозрѣніе книгъ. Съ одной стороны, это можетъ повести къ разнаго рода недоразумѣніямъ, вышадамъ чисто личнаго характера и т. п., а кромѣ того, едва ли дастъ и желательные по существу дѣла результаты, въ смыслѣ дѣйствительнаго контроля со стороны страхователей за выведеніемъ и распредѣленіемъ прибылей страховыми обществами. Ибо, для того, чтобы дѣйствительно, проконтролировать отчеты страховыхъ обществъ надо располагать большими спеціальными знаніями страхового дѣла и страховой бухгалтеріи и также затратить на самую провѣрку весьма большое количество времени. Конечно, возможно, что нѣкоторые страхователи будутъ располагать всѣми этими данными, но какъ общее правило, разумѣется, на это разсчитывать невозможно. Поэтому, для упорядоченія этого дѣла, весьма желательно, чтобы въ страховыхъ обществахъ, предоставляющихъ страхователямъ участіе въ прибыляхъ, было бы допущено и организовано представительство интересовъ страхователей, по примѣру, хотя бы, представительства интересовъ держателей облигацій нѣкоторыхъ городскихъ кредитныхъ обществъ, напр., въ Московскомъ или С.-Петербургскомъ обществахъ [1]).

---

[1]) Собр. Узак. 1886 г., № 75, и за 1897 г., № 128.

При такихъ условіяхъ организованное тѣмъ или другимъ путемъ собраніе страхователей могло бы избирать комитетъ для постояннаго наблюденія за ходомъ дѣлъ общества, съ правомъ делигировать своего представителя въ правленіе, совѣтъ или ревизіонную комиссію общества. Кромѣ того, необходимо предоставить этому комитету право приглашать особыхъ спеціалистовъ для осуществленія постояннаго фактическаго контроля дѣлъ общества. Что же касается расходовъ по организаціи всего этого контроля, то таковые должны ложиться на страховое общество, ибо вызываются они цѣлями контроля надъ самымъ обществомъ.

Думается, что чѣмъ скорѣе страховыя общества сами возбудятъ данный вопросъ объ упорядоченіи настоящаго положенія вещей, тѣмъ больше шансовъ за лучшее и правильное его разрѣшеніе. Ибо, несомнѣнно, больше будетъ непріятностей и взаимнаго обостренія между обществами и страхователями, если послѣдніе начнутъ добиваться осуществленія своихъ правъ контроля, прибѣгая къ суду или къ прессѣ и дѣлая изъ всего этого ненужный шумъ, вредящій лишь правильному теченію дѣла.

## IV.

Однако, даже предоставленіе страхователямъ права ревизовать книги страховыхъ обществъ и выяснять порядокъ образованія и распредѣленія прибылей не можетъ считаться разрѣшеніемъ вопроса относительно того, что права страхователей по ихъ участію въ прибыляхъ общества будутъ осуществляться надлежащимъ образомъ. Дѣло въ томъ, что въ страховомъ дѣлѣ болѣе, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ, ежегодно производится масса различнаго рода отчисленій, распредѣленій расходовъ, выводовъ результатовъ по отдѣльнымъ операціямъ и т. п. А разъ это такъ, то для всякаго болѣе или менѣе знакомаго съ бухгалтеріей вообще и страховой бухгалтеріей въ частности, представляется яснымъ, что разъ эти отчисленія и перечисленія точно не нормированы, то при желаніи можно кореннымъ образомъ измѣнить выводъ общаго результата за годъ, не говоря уже про выводы результатовъ по отдѣльнымъ страховымъ операціямъ. Въ виду этого интересно выяснить, насколько регулированіе этого вопроса въ настоящее время является у насъ достаточнымъ для защиты указаннаго права страхователей.

Оговариваюсь, я въ настоящее время отнюдь не намѣренъ разсматривать того обстоятельства, что даетъ ли то или другое общество своимъ страхователямъ прибыль, и если даетъ, то въ

какомъ размѣрѣ. Здѣсь важно вовсе не констатировать этотъ фактъ, такъ какъ общество, побуждаемое конкуренціей, можетъ выдать страхователямъ болѣе, чѣмъ это дѣйствительно имъ приходится, согласно точному смыслу соотвѣтственныхъ положеній. Выражаясь опредѣленнѣе, предметомъ этой главы будетъ лишь выясненіе, насколько право участія въ прибыляхъ страхователей и его объемъ являются понятіемъ точнымъ и опредѣленнымъ и не зависящимъ отъ усмотрѣнія администраціи страховыхъ обществъ.

Ставя этотъ вопросъ, къ сожалѣнію, должно заявить самымъ категорическимъ образомъ, что условій, объективно-гарантирующихъ это право страхователей, въ настоящее время въ Россіи не имѣется. Иными словами, страховыя общества, при ихъ желаніи, вполнѣ могутъ право участія страхователей въ прибыляхъ свести совершенно къ фикціи. Но для того, чтобы имѣть возможность во всемъ этомъ разобраться съ должною обстоятельностью, необходимо сдѣлать экскурсію въ другую область, а именно остановиться на нѣкоторыхъ вопросахъ, связанныхъ съ порядкомъ выведенія общей прибыли и убытка по всѣмъ оборотамъ страховыхъ обществъ вообще, а также и по отдѣльнымъ операціямъ страховыхъ обществъ въ особенности. Эти два вопроса приходится разсматривать отдѣльно, ибо, какъ раньше было отмѣчено, нѣкоторыя общества дѣлаютъ страхователей участниками той или другой части своей прибыли, тогда какъ большинство обществъ отчисляетъ въ пользу страхователей обычно половину прибыли, полученной по опредѣленной страховой операціи.

При этомъ необходимо отмѣтить, что въ задачи настоящаго доклада отнюдь не можетъ входить детальное разсмотрѣніе затрагиваемыхъ вопросовъ по существу, такъ какъ тогда многимъ изъ этихъ вопросовъ, какъ напримѣръ, переоцѣнкѣ % бумагъ, распредѣленію расходовъ и проч. слѣдовало бы посвятить цѣлые особые трактаты. Поэтому въ мою задачу входитъ лишь обратить вниманіе на тѣ или другіе элементы выводимой прибыли, показать, что въ данномъ отношеніи, при желаніи, можетъ проявляться большая или меньшая доля «усмотрѣнія», произвольно видоизмѣняющаго истинный результатъ той или другой страховой операціи или всего страхового предпріятія.

Изъ всѣхъ элементовъ, измѣняющихъ выводъ общей прибыли, въ дальнѣйшемъ разсмотрѣнію подвергаются: 1) производство разнаго рода отложеній; 2) прибыли отъ % бумагъ; 3) недвижимости, ихъ доходность и погашеніе; 4) однородность періодовъ въ разсчетахъ съ страховщиками; 5) порядокъ покрытія расходовъ по пріобрѣ-

тенію новыхъ страхованій, т. е., такъ называемое цилльмерованіе, и 6) своевременность сторнированія, т. е. списанія съ баланса прекратившихся страхованій.

Къ вопросамъ же, вліяющимъ на видоизмѣненіе результатовъ только въ предѣлахъ отдѣльныхъ страховыхъ операцій, относятся; 7) размѣръ отчисленія процентовъ на резервы премій и 8) порядокъ распредѣленія расходовъ по операціямъ общества.

Впрочемъ, по причинамъ цѣлесообразности, въ виду того, что цилльмерованіе и сторнированіе имѣютъ прямое отношеніе лишь къ операціи страхованія жизни, эти два вопроса излагаются нѣсколько въ иномъ порядкѣ.

1. Переходимъ къ первому вопросу—о производствѣ разнаго рода отложеній изъ доходовъ даннаго отчетнаго года. Съ одной стороны это будутъ, такъ называемые, «резервы премій» и «резервы по неуплаченнымъ убыткамъ», съ другой—образованіе разнаго рода запасныхъ капиталовъ и капиталовъ погашенія.

Для характеристики позволю себѣ остановиться на отложеніяхъ резервовъ премій по огневому дѣлу. По существу дѣла отложенія эти правильнѣе именовать «переносами премій», ибо отложенія эти имѣютъ цѣлью—распредѣлить поступившую страховую премію не по годамъ полученія, а по годамъ, за счетъ которыхъ эта премія вносится. Наиболѣе правильнымъ было бы распредѣленіе этой преміи pro rata temporis, что, напримѣръ, австрійскій законъ и рекомендуетъ; однако, сложность такого разсчета заставляетъ допускать отступленія отъ этого принципа индивидуальнаго разсчета по каждому полису, разрѣшая производство этого отчисленія гуртомъ въ размѣрѣ не менѣе 40% оставленныхъ на рискѣ общества страховыхъ премій по огневому дѣлу. Это встрѣчается, какъ въ нашемъ [1]), такъ и австрійскомъ законодательствѣ. Означенные 40% приняты по слѣдующему разсчету: предполагалось, что изъ страховой преміи 20% должны идти на комиссіонное вознагражденіе агентовъ и на издержки по управленію, и, слѣдовательно, остальные 80% должны составлять такъ называемую премію риска, предназначаемую на покрытіе страховыхъ убытковъ; засимъ допускалось, что заключеніе страховыхъ договоровъ происходитъ равномѣрно въ теченіе всего года, вслѣдствіе чего и получается, что каждый годовой договоръ страхованія, заключенный въ одномъ году, находится на рискѣ даннаго отчетнаго года въ

[1]) Ст. 3 прил. I къ ст. 2200 (прим.) зак. гражд.

среднемъ только въ теченіе 6 мѣсяцевъ, а остальные шесть мѣсяцевъ приходятся на слѣдующій годъ; послѣднее же обстоятельство и обусловливаетъ раздѣленіе вышеуказанной преміи риска пополамъ между двумя смежными годами, т. е. изъ указанныхъ 80% на каждый годъ приходится по половинѣ, или по 40%.

Однако, нѣкоторыя общества, имѣющія весьма большую прибыль, не ограничиваются отчисленіемъ 40%, а доводятъ эти отчисленія даже до 90 и выше процентовъ. Конечно, съ точки зрѣнія лучшаго упроченія предпріятія вообще, явленіе это можетъ почитаться даже желательнымъ, какъ желательно въ свою очередь и болѣе высокое списаніе въ погашеніе со стоимости имущества или же отчисленіе въ запасный капиталъ. Но, тѣмъ не менѣе, нельзя не замѣтить, что необходимости, вытекающей изъ существа страхового дѣла, какъ такового, для даннаго чрезмѣрнаго отложенія резервовъ не имѣется. И даже больше, такое значительное отложеніе несомнѣнно имѣетъ въ виду другія цѣли, а именно образованіе скрытыхъ запасныхъ капиталовъ. Необходимо отмѣтить, что такое отложеніе въ резервъ процентному сбору съ прибыли не подлежитъ, тогда какъ отчисленія въ запасные капиталы включаются въ податную прибыль. Но, помимо фискальныхъ соображеній, такое отчисленіе преслѣдуетъ также и нѣкоторыя другія цѣли, а именно стремленіе располагать скрытымъ запаснымъ фондомъ, изъ котораго, незамѣтно для большинства публики, администрація общества въ должныхъ случаяхъ можетъ черпать необходимыя средства для выдачи дивидендовъ, несмотря на то, что операціи даннаго года могутъ быть даже фактически убыточными. Что отложеніе резервовъ въ 90% представляется преувеличеннымъ едва ли можетъ возникнуть какое-либо сомнѣніе, ибо остающихся 10% не можетъ хватить на покрытіе комиссіи агентамъ и другихъ расходовъ по управленію, а также на оплату убытковъ по договорамъ, которые были заключены или возобновлены въ данномъ отчетномъ году. То же явленіе наблюдается при сопоставленіи среднихъ размѣровъ отложеній съ годовыми размѣрами выплачиваемыхъ за годъ убытковъ.

Однако, для разсматриваемаго здѣсь вопроса представляется существеннымъ не это преувеличенное отложеніе, а колебанія въ размѣрахъ этихъ отложеній, могущихъ произвольно и кореннымъ образомъ измѣнять выводимые за годъ результаты. Для доказательства позволю себѣ привести лишь слѣдующій примѣръ. На страницѣ 606 № 9 «Страхового Обозрѣнія» за 1913 г., приводится указаніе, что результаты оборотовъ русскихъ страховыхъ

огневыхъ обществъ за 1912 г. выразились прибылью въ суммѣ 1.455 тыс. руб., причемъ, однако, на страницѣ 609 того же журнала сообщается, что отложеніе резервовъ за 1912 г. сократилось съ 58% до 55,7%, т. е. на 2,3%. Если же эти сухія цифры перевести на другой языкъ и спросить, какъ выразились бы результаты означенныхъ операцій за 1912 г., если бы общества не уменьшали своихъ отложеній по сравненію съ прошлымъ годомъ на 2,3%, то получимъ нѣчто другое. А именно, если бы общества отложеній не уменьшали, то въ такомъ случаѣ на 1 января 1913 г. ихъ резервы премій выразились бы не въ 51 милл. руб., а въ суммѣ свыше 53 милл., а тогда взамѣнъ выведенной прибыли въ размѣрѣ 1½ милл. руб., получился бы убытокъ въ суммѣ 750 тыс. руб... Этотъ примѣръ болѣе, чѣмъ что-либо другое, характеризуетъ, какъ относительны выводимые результаты и какъ далеко можетъ простираться «усмотрѣніе».

Сказанное имѣетъ примѣненіе не только къ переносамъ премій по другимъ видамъ элементарныхъ страхованій, но также и къ отложеніямъ резервовъ по неуплаченнымъ убыткамъ [1]). Что же касается разнаго рода отчисленій въ разнаго рода особые запасные капиталы и капиталы погашенія недвижимости, то, разумѣется, при желаніи этими списаніями всегда возможно искусственно сократить прибыль, разъ эти отчисленія будутъ производиться внѣ зависимости отъ дѣйствительнаго положенія дѣлъ, напримѣръ, недвижимость возрастаетъ въ цѣнѣ и даетъ хорошій доходъ, а общество, пользуясь предоставленнымъ ему промысловымъ налогомъ правомъ, тѣмъ не менѣе такое списаніе производитъ.

Такимъ образомъ, если въ этой области будетъ отсутствовать регламентація, то выводъ общаго размѣра прибыли и участіе въ ней страхователей, будетъ всецѣло зависѣть отъ «усмотрѣнія» страховыхъ обществъ. Интересно отмѣтить, что § 87, такъ называемаго, закона Армстронга въ штатѣ Нью-Іоркъ (изд. въ 1906 г.), устанавливаетъ значительныя ограниченія относительно производства отложеній въ разнаго рода extra-резервы страховыми обществами, предоставляющими страхователямъ участіе въ прибыляхъ.

2. Что касается прибыли отъ % бумагъ, то здѣсь останавливаетъ на себѣ вниманіе лишь выводъ прибыли на курсовой стоимости % бумагъ, ибо прибыль на процентахъ, исключая случаевъ

---

[1]) Суммы, отложенныя обществомъ для покрытія происшедшихъ убытковъ, размѣръ которыхъ еще не опредѣлился.

явнаго злоупотребленія, представляется величиной вполнѣ объективно опредѣленной. Относительно же курсовой прибыли возникаютъ два вопроса: о прибыли на переоцѣнкѣ и прибыли при реализаціи % бумагъ. Первый вопросъ, какъ извѣстно,—вопросъ громадной важности въ страховомъ дѣлѣ, представляется не столько по существу дѣла сложнымъ, сколько осложненнымъ дѣйствующими законодательными нормами. Вѣдь % бумаги въ страховыхъ учрежденіяхъ, особенно по страхованію жизни, не являются по своимъ экономическимъ функціямъ товарами, какъ это имѣетъ мѣсто въ кредитныхъ учрежденіяхъ, а служатъ лишь источникомъ полученія опредѣленнаго и вѣрнаго дохода. И разъ этотъ доходъ въ первоначальномъ размѣрѣ продолжаетъ поступать, то для живого страхового предпріятія, развивающаго свои операціи, вопросъ о переоцѣнкѣ едва ли даже и можетъ возникать. Это вообще. Фактически же въ дѣйствующей русской практикѣ переоцѣнка % бумагъ существуетъ, причемъ уставы стремятся къ тому, чтобы прибыль на переоцѣнкѣ не отражалась на общемъ счетѣ прибылей или убытковъ, чего нельзя, однако, сказать про убытки на переоцѣнкѣ, что, разумѣется, вызываетъ разнаго рода недоразумѣнія и осложненія. Тѣмъ не менѣе, въ нѣкоторыхъ уставахъ вопросъ о переоцѣнкѣ совершенно не нормированъ, и общества разницу на переоцѣнкѣ цѣликомъ относятъ на счетъ прибылей. Засимъ, по вопросу о прибыли отъ реализаціи % бумагъ нельзя не отмѣтить, что въ этомъ отношеніи могутъ встрѣчаться нежелательныя для страхового дѣла искусственныя реализаціи % бумагъ, въ цѣляхъ уменьшенія или увеличенія реализованной прибыли отъ продажи % бумагъ. Именно тѣ и другія % бумаги, въ цѣляхъ воспользоваться желательнымъ колебаніемъ курсовъ, могутъ продаваться, а затѣмъ замѣняться аналогичными, не говоря уже про продажу и затѣмъ почти одновременную покупку тѣхъ же самыхъ % бумагъ по тому же самому курсу.

3. Переходя затѣмъ къ опредѣленію доходности отъ недвижимаго имущества, слѣдуетъ указать, что помимо вопросовъ, отмѣченныхъ ранѣе, въ данномъ случаѣ заслуживаютъ вниманія нѣкоторыя изъ слѣдующихъ подробностей. Прежде всего вопросъ объ отнесеніи доходовъ, поступившихъ за счетъ будущихъ лѣтъ, представляется менѣе опредѣленнымъ, какъ равно и отнесеніе тѣхъ или другихъ расходовъ по ремонту и передѣлкѣ недвижимостей къ капитальнымъ затратамъ по переустройству недвижимостей или къ текущимъ расходамъ и проч.

Къ такимъ же неопредѣленнымъ вопросамъ должны быть отнесены: списаніе въ погашеніе со стоимости недвижимаго имущества,

увеличеніе доходности послѣдняго за счетъ преувеличенія стоимости помѣщенія, занимаемаго правленіемъ общества, и т. п. Разумѣется, нѣкоторыя изъ затрагиваемыхъ здѣсь «неопредѣленностей», какъ напримѣръ, разверстаніе доходовъ по годамъ, имѣютъ отношеніе и къ другимъ видамъ полученія доходовъ страховыхъ обществъ, напримѣръ, ссуды подъ недвижимости, полисы и пр., а также и отнесеніе расходовъ за счетъ будущихъ лѣтъ.

4. Наконецъ, не могутъ не вліять на правильность и точность исчисленія годовой прибыли отступленія отъ соблюденія однородности періодовъ въ расчетахъ съ перестраховщиками. При перестрахованіяхъ, какъ извѣстно, для правильности отраженія истиннаго дохода дѣлъ необходимо, чтобы всѣ расчеты по отдѣльнымъ договорамъ включались въ годовой отчетъ, обнимая собою годичный періодъ времени. По чисто техническимъ соображеніямъ затруднительно, чтобы періоды эти совпадали съ отчетными періодами даннаго общества, такъ какъ въ такомъ случаѣ годовые отчеты неминуемо запаздывали бы. Насколько можно судить изъ имѣющихся свѣдѣній, по русскому перестраховочному дѣлу расчеты совпадаютъ съ календарнымъ періодомъ. По заграничному же, особенно заатлантическому косвенному дѣлу (принятіе рисковъ въ перестрахованіе) періодъ этотъ не совпадаетъ съ отчетнымъ, а въ годовой отчетъ включаются расчеты по принятымъ перестрахованіямъ, обнимающимъ періодъ не съ 1 января по 31 декабря, а съ 1 октября по 30 сентября или съ 1 іюля по 30 іюня. Для того, чтобы не было какихъ-либо произвольныхъ дѣйствій въ выводѣ прибылей, необходимо, чтобы установленные однажды періоды неуклонно соблюдались въ будущемъ. Конечно, для перваго и послѣдняго отчетныхъ лѣтъ отступленія эти возможны и вполнѣ естественны. Но затѣмъ, если включить въ отчетъ не всѣ 4 четверти, а только 3, то тѣмъ самымъ выводъ прибыли можетъ оказаться значительно измѣненнымъ.

5. Если возможно, въ зависимости отъ усмотрѣнія, измѣнить общій размѣръ выводимой прибыли, то тѣмъ болѣе представляется осуществимымъ измѣненіе прибыли въ предѣлахъ той или другой операціи.

Въ этомъ отношеніи прежде всего необходимо обратить вниманіе на такъ называемое «начисленіе процентовъ на резервы премій». Наши правила отчетности не препятствуютъ такому начисленію даже на резервы премій по элементарному страхованію, если «общество обязано по уставу или же пожелаетъ начислять на тѣ

или другія капитальныя или резервныя суммы извѣстный процентъ» (Собр. Узак. 1889 г. ст. 2024, стр. 8548). Однако, давая такой просторъ, ни правила отчетности, ни уставы не опредѣляютъ: въ какомъ размѣрѣ должны отчисляться эти проценты на резервы премій по страхованіямъ жизни, т.-е. долженъ ли размѣръ роста быть равенъ лишь технической таксѣ (т.-е. въ большинствѣ случаевъ 4 процентамъ), или же онъ долженъ соотвѣтствовать размѣру фактической доходности капиталовъ общества [1]). Не имѣется также у насъ указаній, какъ опредѣляется эта фактическая доходность. Въ виду сего получается чрезвычайное разнообразіе въ порядкѣ производства этихъ отчисленій. Напримѣръ, одни общества, ранѣе не производившія отчисленія процентовъ на резервы по элементарнымъ страхованіямъ, теперь это начисленіе производятъ, увеличивая тѣмъ какъ бы доходность этихъ операцій. Съ другой стороны, многія общества ограничиваются отчисленіемъ на резервы премій по страхованію жизни только 4%. Имѣя въ виду, что страхователи, согласно положенію 25/III 1894 г., должны участвовать «во всѣхъ прибыляхъ» общества, нельзя, казалось бы, не придти къ заключенію, что страхователи имѣютъ право также и на прибыль отъ болѣе выгоднаго помѣщенія принадлежащихъ имъ резервовъ. Съ теоретической точки зрѣнія вопросъ этотъ сомнѣнія не вызываетъ, и, насколько можно судить по составленной германскимъ страховымъ надзоромъ книгѣ Die Gewinnbetheiligung der Versicherten (Berlin 1906 г., стр. 5—6), въ германской страховой практикѣ разрѣшается онъ безусловно въ положительномъ смыслѣ.

6. Въ такомъ же положеніи находится и другой немаловажный вопросъ о порядкѣ распредѣленія суммы общихъ расходовъ общества между производимыми имъ операціями, вопросъ также затрагиваемый въ вышеупомянутой книгѣ нѣмецкаго страхового надзора (ст. 7).

Какъ и по предыдущему вопросу, ни въ общихъ правилахъ отчетности, ни въ отдѣльныхъ уставахъ страховыхъ обществъ не имѣется никакихъ указаній о порядкѣ разверстанія этихъ расхо-

---

[1]) Собственно говоря, весь вопросъ сводится къ тому, что въ случаѣ, если напр. капиталы даютъ доходъ въ размѣрѣ 5%, а для техническихъ разсчетовъ принятъ ростъ въ 4%, то должно ли на соотвѣтственныя счета страхованія отчислять всѣ эти 5% или только 4%. Разумѣется, если будетъ отчислено 5%, то общая прибыль по данному счету страхованія выразится въ большемъ размѣрѣ, а, слѣдовательно, и на долю страхователей отчислится болѣе значительная величина.

довъ. Насколько можно судить, и въ этотъ отношеніи не наблюдается также должнаго единообразія среди страховыхъ обществъ. Въ виду этого можетъ получиться такое положеніе вещей, что общество совершенно не начислитъ на ту или другую операцію общихъ расходовъ, чѣмъ будетъ способствовать болѣе благопріятному выводу результатовъ по данной операціи. Съ другой же стороны, при такой системѣ возможны переобремененія отдѣльныхъ операцій этими расходами, результатомъ чего можетъ оказаться кажущаяся убыточность этого вида страхованія.

Такимъ образомъ, только точная регулировка этихъ вопросовъ можетъ внести ясность и опредѣленность въ эту сферу дѣятельности страховыхъ обществъ.

7. Далѣе необходимо остановиться на такъ называемомъ цилльмерованіи, т.-е. на опредѣленномъ способѣ погашенія расходовъ по пріобрѣтенію новыхъ страхованій. Въ данномъ случаѣ насъ интересуетъ лишь, насколько и какъ,—въ зависимости отъ того или другого разрѣшенія вопроса о порядкѣ покрытія этихъ расходовъ на пріобрѣтеніе новыхъ стахованій,—будутъ затронуты интересы страхователей по ихъ участію въ прибыляхъ, ибо расходы эти являются весьма крупными. Во всякомъ случаѣ, очевидно, что если покрытіе этихъ расходовъ такъ называемой аквизиціонной комиссіи относить за счетъ текущихъ поступленій и прибылей того года, въ теченіе котораго производится этотъ расходъ, то, разумѣется, это вызоветъ уменьшеніе прибыли въ томъ отчетномъ году. А такъ какъ вновь вступающій страхователь начинаетъ участвовать въ прибыляхъ не съ перваго года теченія страхованія, а обычно съ четвертаго, то уменьшеніе этой прибыли будетъ несомнѣнно вліять на общій размѣръ прибыли, отчисляемой по страхованіямъ, находящимся на рискѣ въ теченіе уже продолжительнаго времени. Имѣя же въ виду, что аквизиціонный расходъ былъ вызванъ даннымъ опредѣленнымъ страхованіемъ, справедливѣе конструировать технические расчеты такъ, чтобы расходъ этотъ ложился, главнымъ образомъ, на данное именно страхованіе, не нанося ущерба старымъ страхованіямъ по ихъ участію въ прибыляхъ. Отчасти это достигается, какъ извѣстно, путемъ такъ называемаго цилльмерованія, т.-е. отложенія такъ называемыхъ сокращенныхъ резервовъ. Выражаясь грубо, въ этомъ случаѣ получается погашеніе расхода путемъ какъ бы временнаго сокращенія размѣровъ резервовъ премій, отлагаемыхъ страхователямъ. А разъ указанные расходы будутъ погашаться этимъ способомъ, то и выводимая за годъ прибыль

будетъ значительнѣе, а, слѣдовательно, не пострадаютъ и интересы болѣе раннихъ страхователей.

Такимъ образомъ, то или иное покрытіе аквизиціонныхъ расходовъ, вліяя на размѣры выводимыхъ прибылей, не можетъ являться безразличнымъ въ разрѣшеніи вопроса объ участіи страхователей въ прибыляхъ.

8. Наконецъ, переходя къ сторнированію полисовъ, слѣдуетъ отмѣтить, что въ случаѣ просрочки страхователемъ уплаты страховыхъ премій, полисныя условія обычно признаютъ за страховыми обществами право прекратить (сторнировать) данный договоръ. При этомъ, если сторнированіе произошло въ теченіе первыхъ трехъ лѣтъ дѣйствія договора, то прекращеніе страхованія совершается безъ какихъ-либо компенсацій страхователю. Въ дальнѣйшемъ же при прекращеніи договора по страхованіямъ на случай смерти и смѣшаннымъ наступаетъ выкупъ. При такомъ сторнированіи, какъ это само собою понятно, общество получаетъ ту или другую прибыль въ видѣ отложенныхъ резервовъ полностью или нѣкоторой ихъ части. Какъ видно изъ данныхъ, приводимыхъ въ «Страховомъ Обозрѣніи» (1913 г. № 7), сторнированіе это, прогрессируя съ годами, достигаетъ въ Россіи положительно колоссальныхъ размѣровъ. Такъ, напримѣръ, въ 1912 г. было сторнировано (относя приводимыя цифры къ вновь заключеннымъ въ этомъ году страхованіямъ) 44,4% по страхованіямъ по смѣшанному плану, т.-е. по страхованіямъ на случай смерти и дожитіе, и 73,6% по страхованіямъ на дожитіе. Цифры эти не могутъ не навести на разнаго рода размышленія о ненормальности даннаго явленія и о желательности его устраненія и урегулированія путемъ установленія хотя бы болѣе осторожнаго вербованія новыхъ страхователей, какъ то имѣетъ мѣсто въ нѣкоторыхъ странахъ. Однако, для насъ въ данномъ случаѣ возникаетъ другой вопросъ, а именно: насколько своевременно и точно производится учетъ этому сторнированію, иначе размѣры выводимыхъ по страхованію жизни прибылей будутъ не точны. Есть основаніе предполагать, что страховыя общества не всегда дѣлаютъ этотъ учетъ съ достаточною тщательностью. Въ годы, и безъ того прибыльные, сторнированіе производится недостаточно точно и полно, чѣмъ и создаются скрытые резервы. Въ годы же съ малой прибыльностью сторнированіе осуществляется въ полномъ объемѣ, захватывая тѣмъ самымъ страхованія, подлежавшія сторнировкѣ въ предыдущіе отчетные періоды. Казалось бы, что

въ цѣляхъ выведенія прибыли съ большей точностью необходимо урегулировать и данный вопросъ.

Дальнѣйшее изложеніе будетъ посвящено вопросамъ объ отчисленіи части этихъ прибылей страхователямъ.

Въ этомъ отношеніи, разумѣется желательно такъ нормировать отчисленіе страхователямъ той или другой части прибылей, чтобы «усмотрѣніе» общества было поставлено въ извѣстныя границы въ томъ смыслѣ, что опредѣленный минимумъ прибылей отчисляется страхователямъ по объективнымъ признакамъ. Казалось, было бы также раціональнѣе, чтобы участіе въ прибыляхъ опредѣлялось такимъ способомъ, какъ это наиболѣе часто встрѣчается, а именно путемъ отчисленія установленной доли изъ прибылей, полученныхъ по опредѣленному счету страхованія. Однако, едва ли можно признать правильнымъ установленіе неподвижной доли прибыли, на которую имѣетъ право страхователь, напримѣръ 50%. Дѣло въ томъ, что при возрастающемъ портфелѣ общества и остающемся безъ измѣненія основномъ капиталѣ отношенія между капиталами и резервами премій будутъ ежегодно измѣняться. Въ такомъ случаѣ было бы справедливѣе, чтобы прибыль, получаемая по тому или другому счету, разверстывалась между страхователями и акціонерами въ зависимости отъ вышеуказаннаго соотношенія резервовъ къ капиталу, т. е., другими словами, желательно, чтобы устанавливалась не твердая, а подвижная скала для вышеуказаннаго распредѣленія прибылей.

Затѣмъ, по вопросу о порядкѣ распредѣленія отчисляемыхъ прибылей по фондамъ прибылей страхователей, необходимо замѣтить, что насколько можно судить, наиболѣе раціональной съ технической точки зрѣнія представляется система, усвоенная обществомъ «Жизнь», т.-е. отчисленіе большей суммы прибылей (95%) въ пользу страхователей, находящихся на рискѣ болѣе 5 лѣтъ, и перечисленіе остальныхъ 5% въ пользу страхователей, состоящихъ на рискѣ болѣе 3, но менѣе 5 лѣтъ. Этимъ способомъ интересы страхователей, состоящихъ уже давно на страхѣ общества, будутъ болѣе правильно охранены, чѣмъ въ тѣхъ случаяхъ, когда не дѣлается различія между новыми и болѣе ранними страхователями.

По аналогіи съ предыдущимъ долженъ разрѣшиться такъ же и вопросъ объ ежегодныхъ отчисленіяхъ изъ фондовъ прибылей страхователей въ пользу сихъ послѣднихъ, т. е. необходимо точно установить ту долю, которая подлежитъ отчисленію, а не ограничи-

ваться указаніемъ, что таковая не можетъ быть болѣе такой-то части этихъ фондовъ, такъ какъ иначе опять будетъ оставленъ широкій просторъ для всякаго рода усмотрѣнія.

Что же касается послѣднято вопроса, затрагиваемаго въ этомъ докладѣ, т. е. о способѣ, которымъ развертывается отчисляемая прибыль между страхователями, то, не входя въ подробности, слѣдуетъ лишь указать, что практикуемая система (распредѣленіе пропорціонально годичнымъ преміямъ) представляется далеко не раціональною, ибо игнорируетъ то обстоятельство, что съ увеличеніемъ резервовъ по данному страхованію, увеличиваются также и прибыли, даваемыя этимъ страхованіемъ.

Не говоря уже про примѣненіе, такъ называемой, контрибуціонной системы [1]), позволительно лишь пожелать, чтобы общества перешли вообще къ болѣе справедливой для страхователей системѣ ежегоднаго разверстанія прибылей.

---

Собственно говоря, изложеніемъ предыдущаго исчерпывается настоящая тема.

Тотъ выводъ, который самъ отсюда напрашивается,—это необходимость точнаго регулированія вопроса объ участіи страхователей въ прибыляхъ, чтобы устранить возможность какого-либо «усмотрѣнія», могущаго нанести ущербъ интересамъ страхователей. И это, разумѣется, отнюдь не является моимъ личнымъ мнѣніемъ. Напримѣръ, проф. Löwy [2]), опредѣленно указываетъ, что безъ опредѣленнаго и точнаго разрѣшенія этого вопроса права страхователей «будутъ висѣть въ воздухѣ», или окажутся «иллюзорными», какъ говоритъ по этому поводу германскій страховой надзоръ въ своей книгѣ о правѣ участія страхователей въ прибыляхъ( стр. 5) [3]).

А какъ далеко нѣкоторыя законодательства заходятъ въ цѣляхъ урегулированія разсматриваемаго вопроса, примѣромъ можетъ служить § 102 такъ называемаго закона Армстронга (въ штатѣ Нью-Іоркъ), который запрещаетъ одновременное веденіе операцій страхованія жизни съ участіемъ въ прибыляхъ и безъ участія. Причины тому, по словамъ директора германскаго страхового над-

---

[1]) Распредѣленіе по особымъ масштабамъ каждой изъ 3 составныхъ частей прибыли: 1) технической прибыли; 2) финансовой прибыли и 3) сбереженіе на расходахъ по управленію дѣлами.

[2]) Versicherungs-Lexikon, стр. 475.

зора Bröcker'a [1]), заключаются въ трудности точнаго разверстанія прибылей между этими категоріями страхователей и возможности, благодаря этому, нанести ущербъ интересамъ страхователей.

Этими краткими соображеніями и заканчивается мой докладъ. Повторяю, я не могъ съ надлежащей полнотой остановиться на вопросахъ, затрагиваемыхъ въ отдѣлѣ о гарантіяхъ, ибо это и не входило въ мои планы. Мнѣ важно было обратить вниманіе на эти вопросы и отмѣтить, что въ цѣляхъ дѣйствительной защиты интересовъ страхователей точное ихъ урегулированіе является необходимымъ, и только. Разсмотрѣніе же вопроса по существу, т. е., какъ затрагиваемыя положенія должны быть регулируемы, не могло быть предметомъ этого доклада уже потому, что это такая огромная область, которая не обнимается однимъ рефератомъ.

Итакъ, цѣль этого доклада—обратить вниманіе на особенность устройства страховыхъ обществъ, а также поставить на очередь вопросъ о необходимости точно выяснить и разграничить права страховщиковъ и страхователей въ области участія послѣднихъ въ прибыляхъ общества.

Мнѣ могутъ указать, что результаты этого разграниченія будутъ невыгодны для страхователей. Можетъ быть... Но и теперь нѣкоторыя общества даютъ явно больше страхователямъ, чѣмъ то, на что послѣдніе могутъ разсчитывать. Дѣлается это въ силу конкуренціи, которая, конечно, и въ будущемъ не потеряетъ своего значенія. Но тѣмъ не менѣе вопросъ, на что и въ какихъ предѣлахъ страхователи могутъ имѣть правопритязанія, разрѣшить необходимо, иначе трудно будетъ говорить о правѣ страхователей на участіе въ прибыляхъ, какъ о «правѣ». Я напомню, что покойный Коркуновъ право и понималъ, «какъ разграниченіе интересовъ». А я именно про разграниченіе интересовъ и говорю.

Повторяю, я стою за точное опредѣленіе minimum'a, на который страхователи имѣютъ правопритязаніе, и только. Установленіе же maximum'a того, что фактически отчисляется страхователямъ, попрежнему будетъ зависѣть отъ страховыхъ обществъ.

**Докладъ вызвалъ рядъ замѣчаній.**

*А. Г. Гойхбаргъ*, **указавъ, что выводы доклада, въ основу котораго положенъ обширный, малодоступный и малоразработанный матеріалъ, могутъ быть приняты, дополнилъ его**

---

[1]) Zeitschrift für die gesammte Versicherungs - Wissenschaft, 1907 г., стр. 85.

слѣдующими замѣчаніями. По самой природѣ договора страхованія страхователямъ принадлежитъ часть такъ называемой прибыли страховыхъ обществъ. Эту прибыль надо раздѣлить на 3 группы. Группа первая—прибыль отъ разности между смертностью предполагаемой и смертностью дѣйствительной (Sterblichkeitsgewinn или Risicogewinn). Эта часть прибыли представляетъ собою ни что иное, какъ лишнюю премію, полученную безъ всякаго основанія со страхователей, и подлежитъ потому возврату имъ же. На эту прибыль имѣютъ право страхователи и съ точки зрѣнія нашего закона. Вторая группа—прибыль отъ болѣе выгоднаго, нежели исчисленное по смѣтамъ, помѣщенія капитала (Zinsgewinn), напримѣръ, помѣщеніе резервовъ премій и иныхъ фондовъ подъ высокіе проценты. Прибыль эта получается въ результатѣ особой дѣятельности обществъ, не находящейся въ прямой связи съ ихъ страховыми операціями. На эту часть прибыли страхователи могутъ имѣть право или по велѣнію закона или по договору. У насъ по закону 1894 г. страхователи, вопреки мнѣнію докладчика, на эту часть прибыли права не имѣютъ, и, слѣдовательно, только по договору имъ можетъ быть предоставлено участіе въ этой прибыли. Третья группа — прибыль отъ разницы между brutto и netto премій (Zuschlaggewinn). Этотъ излишекъ взимается обществами со страхователей для покрытія расходовъ; но расходы оказываются всегда ниже этого излишка. Остатокъ, слѣдовательно, представляетъ собою въ сущности опять таки ни что иное, какъ излишекъ преміи, взятой у страхователя безъ всякаго основанія и поэтому долженъ идти въ пользу страхователей.

*В. М. Нечаевъ* особымъ достоинствомъ прочитаннаго реферата признаетъ то, что докладчикъ поставилъ юридическій строй страховыхъ товариществъ въ тѣсную связь съ хозяйственной ихъ структурой. Въ настоящее время нѣтъ уже необходимости, какъ то было еще недавно, доказывать зависимость правовыхъ организацій и явленій отъ хозяйственнаго ихъ строя. Современный юристъ не можетъ уже быть только юристомъ. Онъ долженъ понимать хозяйственные процессы и направленіе хозяйственной политики. Однимъ изъ доказательствъ этого является сообщенное недавно извѣстіе, что германскія правительства находятъ необходимымъ посылать своихъ молодыхъ ассесоровъ, кандидатовъ на судебныя дол-

жности, на практику въ торгово-промышленныя предпріятія. Въ отношеніи организаціи страховыхъ предпріятій докладчикъ остановился преимущественно на томъ вліяніи, которое оказываетъ на строй страховыхъ товариществъ начало взаимности. Но то же начало опредѣляетъ несомнѣнно и значеніе положенія объ участіи страхователей въ прибыляхъ предпріятія. Акціонерныя страховыя общества ведутъ свои операціи не только и далеко не главнымъ образомъ на свои основные капиталы, а по преимуществу на деньги, составившіяся изъ страховыхъ премій, а въ этихъ послѣднихъ, при страхованіи личномъ, существенная часть предназначена къ сбереженію и, въ сущности, составляетъ сберегательныя суммы страхователей. А при такомъ положеніи дѣла участіе страхователей въ прибыляхъ предпріятія есть ихъ несомнѣнное право, а не простая любезность страховыхъ обществъ. Важно поэтому, чтобы страхователи имѣли и право доступа къ провѣркѣ исчисленій, на основаніи которыхъ общества опредѣляютъ размѣры этого участія. Обращаясь къ способамъ огражденія этого права страхователей, нельзя не согласиться съ докладчикомъ въ томъ, что страхователямъ принадлежитъ право просмотра книгъ страховыхъ обществъ. Въ этомъ отношеніи слѣдуетъ указать не только на право приказчика, участвующаго въ прибыляхъ, о которомъ говоритъ докладчикъ, но и на право вкладчика въ товариществѣ на вѣрѣ, признанное за нимъ Прав. Сенатомъ, знакомиться съ ходомъ предпріятія, въ направленіи дѣлъ котораго онъ не участвуетъ. Но, конечно, такое право мало помогаетъ дѣлу. Мало найдется охотниковъ продѣлать сложную работу провѣрки книгъ страхового товарищества; еще меньше лицъ, способныхъ, по характеру своихъ знаній, совершить эту работу безошибочно. Мало надеждъ приходится возлагать и на организацію представительства страхователей. Эта организація, несомнѣнно, желательна, но какъ осуществить ее, когда страхователи единицами разсѣяны по всему лицу земли? Облигаціонерамъ легче создать такую организацію благодаря сосредоточенности облигацій въ немногихъ рукахъ, хотя и здѣсь, конечно, много трудностей. Остается прибѣгнуть къ тому же пути, на какой стало законодательство въ дѣлѣ страхового надзора и въ рядѣ другихъ случаевъ, а именно устройство административнаго надзора за дѣятельностью предпріятій.

Въ Россіи, въ частности, такой надзоръ установленъ закономъ 1896 г. въ огражденіе интересовъ казны, какъ участника въ прибыляхъ частныхъ желѣзнодорожныхъ компаній,—закономъ, который, не касаясь хозяйственныхъ операцій дорогъ, предоставляетъ правительственной комиссіи провѣрять порядокъ отчисленій изъ прибыли и опредѣлять размѣры чистаго дохода казны и предпринимателей. Въ современной жизни вообще во многихъ случаяхъ осуществленіе частныхъ правъ невозможно безъ содѣйствія правительственной власти, напримѣръ., въ дѣлѣ водопользованія, гдѣ административной дѣятельности новыми законами воднаго права отводится широкое поле. Желательнымъ представляется, въ частности, распространеніе дѣятельности страхового надзора и на отношенія между страхователями сти раховщиками по участію первыхъ въ прибыляхъ вторыхъ. Конечно, при этомъ важно, чтобы организація надзора построена была на правовыхъ началахъ, а не началѣ простого усмотрѣнія. Желательно было бы, можетъ быть, и участіе въ этомъ надзорѣ общественнаго элемента и перенесеніе споровъ на разсмотрѣніе гражданскаго или административнаго суда. Частная защита гражданскихъ правъ, вытекающихъ изъ сложныхъ хозяйственныхъ отношеній, не можетъ въ настоящее время не быть комбинируема съ охраной частныхъ интересовъ со стороны правительственной власти.

*М. М. Винаверъ* замѣтилъ, что страховое общество не можетъ быть стѣснено по отношенію къ страхователю больше, чѣмъ акціонерное общество по отношенію къ акціонеру, такъ какъ право требовать открытія книгъ и у того и у другого вытекаетъ изъ одного и того же основанія, а именно изъ права участія въ прибыляхъ. Поэтому, казалось бы, что право повѣрки должно быть предоставлено въ одинаковой мѣрѣ, т. е. страхователю въ тѣхъ же предѣлахъ, въ которыхъ законъ и судебная практика предоставляютъ его акціонеру. По вопросу объ организаціи контроля страхователей нельзя не присоединиться къ выводу докладчика о необходимости такого контроля, однако едва ли цѣлесообразно настаивать на осуществленіи его при помощи органовъ административнаго надзора, пока не доказано, что страхователи не въ силахъ ограждать свои права въ томъ случаѣ, если организація контроля будетъ предоставлена всецѣло имъ самимъ.

Докладчикъ *С. А. Рыбниковъ*, отвѣчая М. М. Винаверу, указалъ, что прав. сенатъ въ рѣшеніи 84/126 призналъ, что при существованіи ревизіонныхъ комиссій, отдѣльный акціонеръ не имѣетъ права на повѣрку книгъ акціонернаго общества, если только въ уставѣ общества нѣтъ прямыхъ на то указаній. Тѣмъ не менѣе, по аналогіи съ защитою правъ приказчиковъ можно ожидать, что сенатъ выскажется въ пользу существованія этого права у страхователей, предоставивъ имъ больше правъ въ этомъ отношеніи, чѣмъ акціонерамъ. Переходя къ возраженіямъ А. Г. Гойхбарга, приходится замѣтить, что въ Юридическомъ Обществѣ невозможно говорить о вопросахъ страховой техники, поэтому я настаиваю на правильности своего положенія о правѣ страхователей по нашему закону (Высочайше утвержденное 25 марта 1894 г. положеніе комитета министровъ) и на прибыль отъ помѣщенія капиталовъ, причемъ, въ подтвержденіе своего взгляда, могу сослаться на журналъ комитета министровъ отъ 15 марта 1894 г. Съ замѣчаніями В. М. Нечаева по существу я согласенъ. Страховой надзоръ, какъ показываетъ исторія, образовался въ интересахъ страхователей. У насъ страховой надзоръ, имѣя нѣкоторыя права, ограниченъ тѣмъ не менѣе въ правѣ на повѣрку книгъ. Въ Германіи страховой надзоръ надѣленъ болѣе широкими правами относительно ревизіи дѣлъ страховыхъ обществъ: насколько извѣстно, вопросамъ, касающимся правъ страхователей на участіе въ прибыляхъ, этотъ страховой надзоръ посвящаетъ особое вниманіе, что отчасти подтверждается и тѣмъ обстоятельствомъ, что по данному вопросу германскій надзоръ издалъ особую книгу, на которую въ докладѣ дѣлались ссылки. Имѣя затѣмъ въ виду, что съ формальной стороны право страхователей на повѣрку книгъ также не можетъ быть отрицаемо, приходится высказаться за оба способа контроля: и черезъ организацію страхователей и черезъ страховой надзоръ.

Предсѣдатель *М. М. Винаверъ*, закрывая собраніе, выразилъ докладчику благодарность отъ имени Юридическаго Общества, указавъ на рѣдкость доклада изъ чисто практической области страхового дѣла. Обычный предметъ занятій Общества—толкованіе юридическихъ нормъ, большей частью уже отлившихся въ законъ. Заслуга докладчика въ томъ, что онъ ввелъ слушателей въ ту среду, гдѣ изъ первичной хо-

зяйственной матеріи творятся правовыя нормы. Понятія взаимнаго и акціонернаго началъ выведены имъ изъ сырого матеріала, и разграниченіе этихъ понятій является весьма цѣнной подготовительной работой.

Послѣ выраженія собраніемъ благодарности докладчику аплодисментами, собраніе было закрыто.

## Протоколъ засѣданія уголовнаго отдѣленія

14 декабря 1913 года.

Засѣданіе открыто въ 9 час. веч. подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя уголовнаго отдѣленія Общества *В. Д. Набокова.*

Предметомъ занятій служили: 1) слово предсѣдателя редакціоннаго комитета уголовнаго отдѣленія Общества: «*Памяти И. Я. Фойницкаго*», 2) избраніе предсѣдателя, товарища и 3 членовъ редакціоннаго комитета уголовнаго отдѣленія, и 3) докладъ дѣйствительнаго члена Общества *В. Д. Набокова*: «*Судебныя ошибки*».

Открывъ засѣданіе, предсѣдатель *В. Д. Набоковъ* въ краткой рѣчи, посвященной «*Памяти И. Я. Фойницкаго*», напомнилъ собранію, что сегодня уголовное отдѣленіе Юридическаго Общества впервые собирается послѣ кончины Ивана Яковлевича Фойницкаго. Чествованію памяти покойнаго имѣется въ виду посвятить особое засѣданіе Общества. Однако, мы не можемъ сегодня приступить къ нашимъ занятіямъ безъ того, чтобы не сказать объ Иванѣ Яковлевичѣ—почетномъ членѣ нашего Общества съ 1900 г.—хотя нѣсколько словъ. Значеніе покойнаго въ русской наукѣ было настолько велико, что въ теченіе даже цѣлаго вечера можно обрисовать его лишь въ общихъ чертахъ. Я позволю себѣ поэтому только вкратцѣ напомнить объ его отношеніи къ нашему Обществу. Иванъ Яковлевичъ былъ однимъ изъ основателей и создателей Юридическаго Общества и въ работу по созиданію Общества вложилъ всю свою кипучую и неутомимую энергію. Онъ былъ первымъ секретаремъ Общества, многократно избирался членомъ совѣта Общества отъ общаго собранія, товарищемъ предсѣдателя и предсѣдателемъ уголовнаго отдѣленія. На первыхъ порахъ самъ онъ несъ трудъ по записыванію преній, въ теченіе десятилѣтій былъ самымъ частымъ посѣтителемъ засѣданій Общества, долгіе годы предсѣдательствовалъ въ за-

сѣданіяхъ уголовнаго отдѣленія и, какъ предсѣдатель, дѣлалъ блестящія резюме. Онъ далъ обществу, по приблизительному подсчету, не менѣе 23 цѣнныхъ докладовъ, сообщеній и рѣчей въ разныхъ отдѣленіяхъ Общества и въ общемъ собраніи, по самымъ разнообразнымъ вопросамъ. Онъ былъ основателемъ при Юридическомъ Обществѣ и русской группы международнаго союза криминалистовъ. Какъ въ Юридическомъ Обществѣ, такъ и въ группѣ онъ былъ творческимъ элементомъ, душою этихъ организацій... Въ этихъ стѣнахъ особенно жива память объ Иванѣ Яковлевичѣ. Почтимъ же эту дорогую всѣмъ намъ память вставаніемъ (всѣ встаютъ).

Затѣмъ произведены были выборы предсѣдателя, товарища предсѣдателя и 3 членовъ редакціоннаго комитета уголовнаго отдѣленія. По подсчету поданныхъ записокъ оказалось, что переизбранъ весь прежній составъ комитета, а именно: предсѣдателемъ избранъ *В. Д. Набоковъ*, товарищемъ предсѣдателя—*А. А. Жижиленко* и членами комитета—*П. И. Люблинскій*, *О. О. Грузенбергъ* и *М. П. Чубинскій*.

Послѣ того, подъ предсѣдательствомъ *А. А. Жижиленко* заслушанъ былъ докладъ *В. Д. Набокова*: «*Судебныя ошибки*»,

## Содержаніе доклада.

Вступленіе.—Опредѣленіе понятія.—Различное отношеніе къ оправданію виновнаго и осужденію невиннаго.—Историческіе примѣры. Дѣло Каласа. Конецъ XVIII в.: дѣло Лезюрка XIX в.: дѣло Тальмы.—Неизбѣжность судебныхъ ошибокъ.—Ихъ главнѣйшія причины.—Недостатки предварительнаго слѣдствія.—Положеніе защиты.—Доказательства въ уголовномъ процессѣ, въ частности, свидѣтельскія показанія и ихъ оцѣнка.—Другія причины.—Способы исправленія судебныхъ ошибокъ, въ частности возобновленіе уголовныхъ дѣлъ и его затруднительность.—Выводы относительно наказанія: опасность непоправимыхъ наказаній.—Усиленіе этой опасности при экстраординарныхъ формахъ юстиціи. Примѣры.—Заключеніе [1]).

---

1) *Литература*: Sello, Die Irrtümer der Strafjustiz und ihre Ursachen, Berlin, 1911.—Dr. Max Alsberg, Iustizirrtum und Wiederaufnahme, Berlin, 1911.—Общія руководства по уголовному процессу.

Сущность доклада сводилась къ слѣдующему.

29 мая 1900 г. городъ Полтава представлялъ необыкновенное зрѣлище. На улицахъ толпились огромныя массы народа, полныя ликованія. Особенно переполнены были улицы, примыкающія къ суду. Настроеніе народа было приподнятое, ликующее; люди, другъ съ другомъ незнакомые, цѣловались; многіе плакали... Третье судебное разбирательство привело, наконецъ, къ оправданію братьевъ Скитскихъ. Они были въ первый разъ оправданы по обвиненію въ убійствѣ секретаря консисторіи Комарова. На приговоръ суда прокурорскимъ надзоромъ былъ принесенъ кассаціонный протестъ. Дѣло было пересмотрѣно вторично, и Скитскіе были приговорены къ каторжнымъ работамъ на многіе годы. Обвинительный приговоръ былъ обжалованъ защитою. Въ третій разъ ихъ оправдали, послѣ долгихъ нравственныхъ мукъ, вынесенныхъ ими въ теченіе пяти лѣтъ.

Въ томъ, какъ отнеслось къ оправданію Скитскихъ мѣстное общество, мы имѣемъ ясную иллюстрацію того, чѣмъ является судебная ошибка въ общественномъ сознаніи. Что такое судебная ошибка? Обычное словоупотребленіе называетъ ошибкою неправильный выводъ. Технически судебною ошибкою будетъ всякій приговоръ, въ основу котораго положены невѣрныя данныя. Это—или невѣрный выводъ изъ правильной посылки, или правильный выводъ изъ невѣрныхъ посылокъ, или наличность неправильности и въ посылкахъ и въ выводѣ. Судебная ошибка есть осужденіе невиннаго или назначеніе наказанія свыше мѣры содѣяннаго. Но судебною ошибкою называется только осужденіе невиннаго, но отнюдь не оправданіе виновнаго. Всякаго рода пересмотры и возобновленія дѣлъ рѣшенныхъ и законченныхъ допускаются закономъ только въ отношеніи лицъ, невинно осужденныхъ. Относительно же оправданныхъ виновныхъ такой пересмотръ возможенъ только въ одномъ случаѣ: если можно доказать, что приговоръ былъ результатомъ подлога, подкупа или иного преступленія. Но какія бы ни были доказательства виновности, разъ лицо судилось, оправдано, и приговоръ вошелъ въ силу,—дѣло его пересмотру не подлежитъ. Пусть онъ даже самъ придетъ и сознается въ совершенномъ преступленіи, дѣло его, разъ онъ оправданъ на основаніи закона, вновь разсматриваться не будетъ. Въ нѣкоторыхъ странахъ, напримѣръ, во Франціи, даже кассація оправдательныхъ приговоровъ возможна только «въ интересахъ закона», т. е. для исправленія допущенныхъ нарушеній,

но безъ всякихъ неблагопріятныхъ послѣдствій для судьбы оправданнаго. Оправданіе виновнаго означаетъ одну изъ трехъ возможностей: или виновному удалось обмануть правосудіе и доказать свою непричастность къ дѣлу; или правосудію не удалось собрать достаточно уликъ противъ виновнаго; или, наконецъ, общественное мнѣніе высказалось, въ лицѣ присяжныхъ засѣдателей, что лицо, хотя и совершившее преступленіе, невинно, не заслуживаетъ наказанія. Но очень трудно прежде всего выяснить, какая изъ этихъ трехъ возможностей имѣется въ данномъ случаѣ налицо,—и пересмотръ обвиненія уже по этому одному становится труднымъ. Въ наше время уголовный судъ не въ правѣ постановить приговоръ объ оставленіи обвиняемаго въ подозрѣніи. Судъ долженъ сказать опредѣленно либо «да», либо «нѣтъ»,—и отсутствіе достаточныхъ доказательствъ вины равносильно доказательству невиновности. Нашъ процессъ знаетъ правило, въ силу котораго судъ коронный можетъ единогласно признать, что присяжными засѣдателями осужденъ невинный. Но обратное недопустимо.

Такое различное отношеніе къ оправданію виновнаго и къ осужденію невиннаго разумно и правильно. Наказаніе есть сознательное примѣненіе зла къ человѣку. Если вѣрно, что государство, на законномъ основаніи примѣняя наказаніе, считается не съ опредѣленнымъ индивидомъ, а съ требованіями высшихъ интересовъ, то защищать эти высшіе интересы наказаніемъ государство можетъ только въ отношеніи того лица, которое само нарушило законъ: въ противномъ случаѣ, вмѣсто акта правосудія, будетъ налицо такое же преступленіе, какъ всякое другое, съ тою только разницею, что субъектомъ этого преступленія будетъ государство. Государство имѣетъ возможность собрать сколько угодно данныхъ; въ его распоряженіи имѣются спеціальные органы, при помощи которыхъ оно можетъ выяснить всѣ обстоятельства даннаго дѣла. И если, несмотря на весь этотъ арсеналъ вспомогательныхъ и розыскныхъ учрежденій, государство не можетъ справиться со своею задачей, оно само совершаетъ беззаконіе и причиняетъ незаслуженное зло.

Ошибки свойственны человѣку, естественны онѣ и въ судебной области. Отсюда вытекаетъ рядъ выводовъ по вопросу о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ и о недопустимости невознаградимыхъ наказаній. Но, при всей ихъ неизбѣжности, судебныя ошибки зависятъ отъ ряда факторовъ, вліяющихъ на болѣе или менѣе частую ихъ повторяемость, на ихъ вѣроятность. Факторы эти отчасти раскрываются изученіемъ уроковъ прошлаго.

Въ 60-хъ годахъ XVIII столѣтія во Франціи, въ пору расцвѣта инквизиціоннаго процесса, въ пору примѣненія пытки, въ пору господства убѣжденія о необходимости для обвинительнаго приговора наличности собственнаго сознанія, жертвою судебной ошибки явился Жанъ Калась, почтенный старикъ, имѣвшій трехъ сыновей, глава протестантской семьи, жившей въ католической Тулузѣ. Одинъ изъ сыновей Каласа перешелъ въ католичество. Другой сынъ, неудачникъ, меланхолическаго характера, подвизавшійся на различныхъ поприщахъ, напрасно искавшій разныхъ возможностей пристроиться, также рѣшилъ перейти въ католичество. И вотъ однажды этого сына Каласа находятъ мертвымъ на порогѣ двери, ведущей изъ лавки Каласа въ его квартиру. Высказывается предположеніе, что онъ погибъ отъ преступнаго нападенія. Производится разслѣдованіе. На допросѣ показаніе Каласа расходится съ показаніемъ его прислуги. Впослѣдствіи оказалось, что въ данномъ случаѣ имѣло мѣсто самоубійство: родители нашли въ лавкѣ трупъ повѣсившагося сына; самоубійцы, въ то время предавались позорному погребенію, а самый фактъ самоубійства бросалъ тѣнь на всю семью самоубійцы. Калась и его жена рѣшили поэтому скрыть фактъ самоубійства, сняли трупъ съ петли и положили его на порогъ. Этотъ поступокъ имѣлъ для нихъ роковыя послѣдствія. Жанъ Калась былъ заподозрѣнъ въ убійствѣ сына и заключенъ въ тюрьму. Подозрѣніе подогрѣвалось религіознымъ фанатизмомъ мѣстнаго населенія. Въ то время была пущена въ ходъ легенда, нашедшая откликъ среди широкихъ слоевъ католическаго населенія, будто протестанты (гугеноты) убиваютъ тѣхъ членовъ своей семьи, которые обнаруживаютъ намѣреніе перейти въ католицизмъ. О степени распространенія этой легенды свидѣтельствуетъ тотъ фактъ, что въ 1762 г. общество пасторовъ и профессоровъ церкви и академіи въ Женевѣ составило и опубликовало особую декларацію, категорически опровергавшую тогдашній кровавый навѣтъ. Но эта декларація, какъ и знаменитая брошюра Вольтера, появилась послѣ смерти Каласа. Онъ не сознался въ преступленіи, котораго не совершалъ, несмотря на жестокія пытки, которымъ его подвергали. 9 марта 1762 г. онъ былъ казненъ. Черезъ три года его процессъ былъ пересмотрѣнъ, онъ былъ признанъ невиновнымъ, а его семья получила вознагражденіе въ 30 тыс. ливровъ...

Калась—жертва религіознаго изувѣрства. Его дѣло считается типомъ ошибки, возникшей на почвѣ религіозныхъ преслѣдованій. Можно ли считать, чтобы въ наше время, когда человѣчество ушло

такъ далеко впередъ, когда культура стоитъ такъ высоко, чтобы теперь были бы допустимы такія ошибки? На этотъ вопросъ жизнь даетъ утвердительный отвѣтъ. И теперь приходится имѣть дѣло съ такими ошибками. Нѣмецкій юристъ Селло говоритъ по поводу дѣла Дрейфуса: «Если всмотрѣться въ подробности этого процесса, нерѣдко передъ глазами развертывается какая-то пропасть человѣческихъ страстей, глупости и низости, отъ которыхъ должно содрогаться сердце и можно на время потерять вѣру въ человѣчество. «L'affaire», навсегда останется однимъ изъ самыхъ потрясающихъ примѣровъ того, до какого предѣла ненависти къ правдѣ и справедливости можетъ даже въ наши дни дойти общество, дающее овладѣть собою злому духу фанатизма. Я не сумѣлъ бы въ новѣйшей исторіи назвать какой-либо случай, который въ этомъ направленіи былъ бы такъ поучителенъ, какъ дѣло Дрейфуса. Это—типическій примѣръ внушенія, вытекающаго изъ навязчивой идеи, подъ вліяніемъ которой умственныя и нравственныя духовныя силы на время превращаются въ свою противоположность, въ силы безумія и безнравственность». Разница между дѣломъ Каласа и дѣломъ Дрейфуса—не въ пользу современности. Въ дѣлѣ Каласа сами судьи были убѣждены въ его виновности; въ дѣлѣ Дрейфуса судьи сопротивлялись ходу истины. Въ дѣлѣ Каласа не было завѣдомаго неправосудія—здѣсь сама власть заразилась предразсудками; между тѣмъ, въ дѣлѣ Дрейфуса власть предразсудки эксплуатировала—гигантскія усилія потребовались отъ группы французскихъ гражданъ, чтобы освободить общество отъ того заблужденія, въ которое его хотѣли ввести судьи изъ соображеній политическаго и, всего больше, національнаго свойства.

Мы знаемъ, что процессы на этой почвѣ, въ частности на почвѣ разнаго рода кровавыхъ навѣтовъ, не исчезли. Процессы по обвиненію въ ритуальныхъ убійствахъ представляютъ одинъ изъ наиболѣе яркихъ примѣровъ этихъ безсовѣстныхъ дѣйствій власти. О дѣлѣ Гильзнера, судившагося по обвиненію въ ритуальномъ убійствѣ, нѣмецкій ученый Селло говоритъ, что въ этомъ процессѣ происходило дураченіе, сознательное или безсознательное, массъ посредствомъ внушенія, и рѣдко случалось, чтобы правосудіе такъ недостойно складывало оружіе передъ ненавистью, ложью и глупостью. Селло утверждаетъ, что для правосудія менѣе опасна обыкновенная умышленная ложь, чѣмъ даже добросовѣстный ограниченный фанатизмъ, который слѣпъ и глухъ ко всему, что нарушаетъ его представленія. Мы хорошо, къ несчастью, знаемъ, что этого рода процессы

могутъ имѣть мѣсто даже въ новѣйшее время. Недавно мы сами были свидѣтелями этого ужаса...

Въ концѣ XVIII вѣка реформированъ весь строй уголовнаго правосудія. Уголовный процессъ вышелъ на свѣтъ Божій, съ изъятіемъ, впрочемъ, въ этомъ отношеніи въ пользу предварительнаго слѣдствія. И вотъ здѣсь, на первыхъ же порахъ дѣятельности новаго суда, мы встрѣчаемся со второй знаменитой въ судебныхъ лѣтописяхъ ошибкой. Это—дѣло Лезюрка, давшее матеріалъ драматургамъ и романистамъ, возбудившее общественное мнѣніе всей Европы. 27 апрѣля 1796 г. было совершено нападеніе на почтовую повозку, обращавшуюся между Парижемъ иЛіономъ. Нападеніе было совершено вблизи Парижа. Убиты были почтальонъ и курьеръ, похищено было огромное количество денегъ и цѣнностей. Подозрѣніе падаетъ на пять человѣкъ: на единственнаго пассажира, сѣвшаго въ повозку въ Парижѣ, назвавшагося Лабордомъ и потомъ исчезнувшаго, и на четырехъ вооруженныхъ всадниковъ, въ тотъ день выѣхавшихъ изъ Парижа. Всадники эти посѣтили цѣлый рядъ трактировъ, ихъ видѣли многіе, и къ опознанію ихъ затрудненій, казалось, не было. Привлечено къ суду въ качествѣ обвиняемыхъ было шесть человѣкъ. Двумъ изъ нихъ, Брюэру и Гэно, удалось установить свою непричастность къ дѣлу, и они были оправданы. Ришаръ былъ приговоренъ за укрывательство къ двадцати пяти годамъ галеръ. Остальные трое—Куріоль, Лезюркъ, Бернаръ—были приговорены къ смертной казни. Изъ нихъ Бернаръ былъ осужденъ за пособничество, выразившееся въ томъ, что онъ доставилъ лошадей. Лезюркъ былъ пріятелемъ одного изъ оправданныхъ, Гэно. Этотъ послѣдній доказалъ, что онъ не былъ на мѣстѣ преступленія, приведя при этомъ другія доказательства своей невиновности. Ему было предложено явиться въ судъ за документами. По дорогѣ въ судъ Гэно встрѣчаетъ своего пріятеля, Лезюрка, довольно богатаго человѣка, уже почти годъ жившаго въ Парижѣ и пользовавшагося незапятнанной репутаціей. Гэно проситъ пріятеля проводить его въ судъ. Лезюркъ сначала отказывается, затѣмъ соглашается. Въ залѣ суда находились, между прочимъ, свидѣтели, вызванные къ допросу по данному дѣлу; среди нихъ—двѣ служанки, служившія въ трактирахъ, куда заходили вооруженные всадники, о которыхъ рѣчь шла выше. Служанки эти въ Гэно и Лезюркѣ опознали двухъ изъ числа этихъ всадниковъ. Лезюрка и Гэно приглашаютъ въ камеру мирового судьи. У Лезюрка, на несчастье, нѣтъ при себѣ документа. Лезюркъ заявляетъ, что можетъ назвать рядъ лицъ, видѣвшихъ его въ день 27 апрѣля въ

Парижѣ. Одинъ изъ указанныхъ имъ лицъ, ювелиръ Леграндъ, подтверждаетъ, что онъ видѣлъ Лезюрка въ день убійства; онъ говоритъ, что хорошо запомнилъ этотъ день, потому что именно въ этотъ самый день онъ продалъ своему сосѣду серебряную ложку. Его спрашиваютъ, занесена ли эта продажа въ торговую книгу. Леграндъ отвѣчаетъ, что занесена. Посылаютъ за книгой. Изслѣдуютъ запись. Оказывается, что въ книгѣ число 8 написано послѣ поправки, раньше было написано число 9. Показаніе свидѣтеля Легранда этимъ въ глазахъ слѣдственнаго судьи дискредитировано. Другимъ свидѣтелямъ, на которыхъ Лезюркъ ссылается, не вѣрятъ, и Лезюрка арестуютъ. Впослѣдствіи много занимались вопросомъ, какъ могла случиться такая гибельная ошибка съ цифрой въ книгѣ Легранда; весьма возможно, что Леграндъ сперва ошибочно записалъ цифру 9, затѣмъ замѣтилъ ошибку и переправилъ написанное на 8, а потомъ объ этомъ, очевидно, забылъ и самъ былъ убѣжденъ въ томъ, что все было такъ, какъ онъ сказалъ,—само собою разумѣется, что съ его стороны было бы безсмысленно ссылаться на запись въ книгѣ, если бы онъ зналъ, что запись эта подложна. Но особенно роковую роль въ этомъ процессѣ сыгралъ предсѣдатель. Съ самаго начала онъ велъ дѣло съ явнымъ пристрастіемъ къ обвиненію. Когда, напримѣръ, Лезюркъ говорилъ на судѣ, что онъ, какъ человѣкъ богатый, не нуждался въ преступленіи для того, чтобы добыть себѣ денегъ, предсѣдатель восклицаетъ, обращаясь къ присяжнымъ засѣдателямъ: «Такъ, васъ хотятъ увѣрить, что преступленія совершаются только маленькими людьми, но это—неправда, маленькіе люди совершаютъ маленькія преступленія, а богатые люди совершаютъ крупныя преступленія». Лезюркъ приговаривается къ смертной казни. Подсудимый Куріоль все время говоритъ, что онъ самъ виновенъ, но что Лезюркъ невиновенъ; онъ называетъ остальныхъ участниковъ преступленія, впослѣдствіи розысканныхъ и казненныхъ. Кассаціонная жалоба Лезюрка отвергнута. Лезюркъ подалъ прошеніе о помилованіи, но и оно было отвергнуто. Лезюркъ, выслушавъ приговоръ, воскликнулъ: «Конечно, преступленіе, въ которомъ меня обвиняютъ, ужасно и заслуживаетъ казни; но если ужасно убійство на большой дорогѣ, то еще ужаснѣе злоупотребленіе закономъ съ цѣлью поразить невиннаго; придетъ часъ, когда моя невинность будетъ доказана, и тогда кровь моя падетъ на головы присяжныхъ, слишкомъ легкомысленно меня осудившихъ, и на судью, повліявшаго на нихъ». Этотъ часъ, однако, не пришелъ, Хотя уже черезъ нѣсколько лѣтъ послѣ казни Лезюрка наличность въ данномъ случаѣ

судебной ошибки была для всѣхъ очевидна, однако, формальныя препятствія, съ одной стороны, и слѣпое преклоненіе передъ вердиктомъ присяжныхъ, съ другой стороны, стали поперекъ пути къ судебной реабилитаціи Лезюрка—и она такъ и осталась недостигнутою.

Проходитъ еще одно столѣтіе. Процессуальною теоріей и процессуальнымъ законодательствомъ достигнутъ цѣлый рядъ успѣховъ. Въ Россіи общественное мнѣніе занято дѣломъ Тальмы. Въ 1894 г. въ Пензѣ была убита въ своей квартирѣ генеральша Болдырева. Привлеченъ къ обвиненію Тальма, жившій въ одномъ домѣ съ Болдыревою. Ни одной прямой улики противъ Тальмы не выдвигалось, и на основаніи однѣхъ косвенныхъ уликъ Тальма былъ осужденъ на 15 лѣтъ каторги. Косвенныя улики имѣли для Тальмы роковое значеніе. Онъ не могъ отрицать, что зналъ обстановку Болдыревой, что часто ссорился съ нею. Ему оставалось одно—отыскать истиннаго виновника преступленія. Но этого онъ не могъ сдѣлать уже потому, что онъ былъ заключенъ въ тюрьму. И черезъ 4 года Александръ Карповъ, сынъ лавочника, занимавшаго флигель въ домѣ Болдыревой, сознался въ преступленіи и разсказалъ всѣ подробности его. Деньги и вещи Болдыревой почти всѣ были найдены. Въ 1900 г. Александръ Карповъ былъ привлеченъ къ суду, вмѣстѣ съ его отцомъ, обвинявшимся въ укрывательствѣ вещей. Александръ Карповъ былъ оправданъ въ убійствѣ и осужденъ лишь за укрывательство преступника и пользованіе плодами преступленія. Было очевидно, что Александръ Карповъ взялъ на себя чужую вину, и что Болдыреву убилъ, повидимому, его отецъ, Иванъ Карповъ. Прокуроръ прямо сказалъ это присяжнымъ. Но присяжные не могли осудить Ивана Карпова, потому, что онъ въ убійствѣ не обвинялся, и имъ не оставалось ничего другого, какъ только оправдать Александра Карпова. Но если сравнить улики, собранныя противъ Карпова, съ уликами, имѣвшимися противъ Тальмы, несоотвѣтствіе получается неимовѣрное. И тѣмъ не менѣе, несмотря на всѣ мѣры, предпринятыя по этому дѣлу, несмотря на агитацію въ литературѣ, на блестящее выступленіе Н. П. Карабчевскаго, дѣло Тальмы возобновлено не было, и Тальма былъ только помилованъ.

Этихъ фактовъ достаточно, чтобы сдѣлать изъ нихъ нѣкоторые выводы.

Дѣла Скитскихъ и Тальмы, особенно первое, выдвигаютъ вопросъ о несовершенствѣ предварительнаго слѣдствія, въ основу котораго часто кладется какое-нибудь предвзятое мнѣніе, предупрежденіе, въ дальнѣйшемъ получающее рѣшающее значеніе для

всего дѣла. Одинъ нѣмецкій ученый говоритъ, что если бы теперь воскресъ судья XVII вѣка и зашелъ бы въ залъ современнаго суда, онъ растерялся бы: что значитъ эта гласность, открытое засѣданіе, присутствіе защитника, устное производство, тщательная охрана правъ обвиняемыхъ, произнесеніе немотивированнаго приговора? «Но пусть онъ пройдетъ въ кабинетъ судебнаго слѣдователя,—онъ почувствуетъ себя здѣсь, какъ дома. Здѣсь нѣтъ защиты, нѣтъ гласности. Правда, нѣтъ пытки, физической пытки... Но пусть онъ прислушается къ допросамъ, пусть увидитъ обвиняемаго въ камерѣ предварительнаго заключенія, гдѣ онъ сидитъ мѣсяцами, не имѣя представленія о той паутинѣ, которая вокругъ него плетется». У насъ, помимо неправильностей, заложенныхъ въ институтъ предварительнаго слѣдствія съ самаго начала, институтъ этотъ въ послѣдующемъ былъ еще болѣе испорченъ. Предварительное слѣдствіе должно быть реформировано во многихъ отношеніяхъ.

Но какъ бы ни усовершенствовали мы отдѣльныя судебныя формы, мы никогда не будемъ увѣрены въ томъ, что устранена возможность ошибокъ. Какія доказательства являются въ судебномъ процессѣ самыми вѣрными? Или собственное сознаніе обвиняемаго или свидѣтельскія показанія. И теперь, конечно, наиболѣе убѣдительно собственное сознаніе,—и въ этихъ случаяхъ судебная ошибка возможна, конечно, лишь, какъ рѣдкое явленіе. Однако, она возможна, и прежде всего при рѣшеніи вопроса о вмѣняемости. Но исторія знаетъ и другіе случаи, когда лица, не совершавшія преступленія, по тѣмъ или другимъ основаніямъ брали на себя вину и несли кару. Нетрудно, вообще говоря, понять, что благопріятное сочетаніе сознанія подсудимаго и соотвѣтствія этого сознанія всѣмъ обстоятельствамъ дѣла случается рѣдко, потому что и собственное сознаніе—вообще явленіе довольно рѣдкое. Гораздо чаще въ основу судейскаго убѣжденія ложатся свидѣтельскія показанія. Но въ послѣднее время въ наукѣ серьезно поставленъ вопросъ о научномъ изслѣдованіи достовѣрности свидѣтельскихъ показаній и ихъ значеніи. Предпринятъ цѣлый рядъ научныхъ изслѣдованій, приведшихъ къ тому, что теперь довѣріе къ свидѣтельскимъ показаніямъ подорвано. Судебныя ошибки совершенно неизбѣжны. Поэтому существенно установить способы исправленія судебныхъ ошибокъ. Тутъ прежде всего нужно указать на возможность пересмотра дѣла въ кассаціонномъ и апелляціонномъ порядкахъ. При кассаціонномъ пересмотрѣ подвергается изслѣдованію вопросъ насколько полно соблюдены самыя правила судебнаго процесса. Даже если подсуди-

мый осужденъ невинно, обращеніе къ кассаціонной инстанціи, поскольку всѣ формальности соблюдены, осужденному не поможетъ. Что касается апелляціоннаго пересмотра, то это есть новое разсмотрѣніе дѣла по существу, сопряженное съ рискомъ тѣхъ же опасностей ошибки, какъ и при обсужденіи дѣла въ первой инстанціи. Рядомъ съ апелляціей и кассаціей стоитъ порядокъ возобновленія уголовныхъ дѣлъ, который нашимъ закономъ поставленъ въ очень узкія границы. Возобновленіе уголовнаго дѣла въ порядкѣ ст. 935 уст. угол. суд. имѣетъ у насъ мѣсто весьма рѣдко. Тутъ служитъ мотивомъ прежде всего желаніе установить непоколебимость судебнаго приговора. Судебный приговоръ—законъ для даннаго дѣла, и колебать его можно только тогда, когда для этого имѣются совершенно непреложныя, неопровержимыя основанія. Если бы всякое новое обстоятельство могло бы служить поводомъ къ пересмотру уголовнаго дѣла, ни одно дѣло никогда не было бы закончено. Поэтому государство можетъ допустить пересмотръ дѣла только тогда, когда имѣются совершенно несомнѣнныя доказательства невиновности осужденнаго. Между тѣмъ, невинно осужденный самъ прежде всего лишенъ возможности установить доказательства своей невиновности, потому что онъ находится въ заключеніи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, органы государства, постановивъ приговоръ и приведя его въ исполненіе, тѣмъ самымъ признаютъ дѣло законченнымъ и больше имъ не занимаются. Поэтому, если и возможны нѣкоторыя усовершенствованія въ системѣ возобновленія уголовныхъ дѣлъ, все же трудно очень далеко идти въ этомъ отношеніи.

Уголовное законодательство должно, очевидно, стремиться къ тому, чтобы устранить тѣ послѣдствія, вытекающія изъ судебной ошибки, которыя являются, по существу, невознаградимыми. Такія послѣдствія мы встрѣчаемъ при осужденіи къ смертной казни. Судебныя ошибки—основной, неотразимый и безспорный аргументъ противъ невознаградимыхъ, невозстановимыхъ наказаній, при которыхъ невозможно «restitutio in integrum».

Все, сказанное выше, въ еще большей мѣрѣ можетъ быть сказано въ отношеніи экстраординарной юстиціи. Ея особенности (быстрота репрессіи, беззащитность привлеченнаго, условія обжалованія) въ максимальной мѣрѣ создаютъ почву для судебныхъ ошибокъ. Въ этомъ отношеніи поучительны дѣла Акимова (Балта, 1905 г.), Коваленко и Беза (Кіевъ, 1908 г.), Кузнецова (1906 г.), крестьянъ с. Никольскаго, Рѣшетина (Москва, 1908 г.). Особенно поучительно дѣло Глускера. По обвиненію въ убійствѣ семьи Быховскихъ въ

мѣст. Почепъ, черниговской губ., привлечены были къ обвиненію бывшіе приказчики Быховскаго: Глускеръ, Дыскинъ и Комисаровъ, на томъ основаніи, что Быховскій обвинялъ ихъ въ кражѣ товаровъ, а потому они могли ему мстить. Прислуга Быховскаго Толстопятова была привлечена на томъ основаніи, что она осталась жива, когда всѣ прочіе были перебиты. Дѣло было разсмотрѣно выѣздной сессіей кіевскаго военно-окружнаго суда. Комисаровъ и Дыскинъ были оправданы; Жмакинъ, племянникъ Толстопятовой, также привлеченный, былъ осужденъ на каторгу; Толстопятова—въ тюрьму; Глускеръ былъ приговоренъ къ смертной казни и повѣшенъ. Глускера погубило опознаніе его 7-лѣтнею дѣвочкой Быховской. Два года спустя выяснилось, что Глускеръ, какъ Толстопятова и Жмакинъ, были абсолютно невиновны. Были изобличены, осуждены и наказаны—трое смертной казнью, двое каторгой—истинные убійцы семьи Быховскихъ. Было установлено, что alibi Глускера уже при возникновеніи обвиненія доказывалось показаніями свидѣтелей, рабочихъ, кровельщиковъ, работавшихъ вмѣстѣ съ Глускеромъ въ день убійства въ имѣніи помѣщицы Гусевой, въ 100 верстахъ отъ Почепа. Свидѣтелямъ этимъ судъ не повѣрилъ—они были евреи. Но послѣ казни Глускера, Гусева, ничего о дѣлѣ не знавшая, удостовѣрила его alibi...

Когда 15 мая 1910 г. въ Гос. Думѣ было по поводу дѣла Глускера сдѣлано внѣочередное заявленіе, при словахъ П. Н. Милюкова: «Для памяти Глускера остается возможность пересмотра дѣла, и дѣло обѣщаютъ пересмотрѣть, но вѣдь жизни-то ему, г.г., не вернуть»,—деп. Пуришкевичъ крикнулъ съ мѣста: «казнить Милюкова въ исправленіе» (смѣхъ, шумъ)... Не всѣ, очевидно, отдаютъ себѣ достаточно ясный отчетъ въ ужасѣ казни невиннаго. Тардъ, не отрицая возможности судебныхъ ошибокъ, ведущихъ къ казни невиннаго, заявляетъ, что это обстоятельство такъ же мало говоритъ противъ смертной казни, какъ возможность хирургическихъ ошибокъ, заканчивающихся смертью подъ ножомъ, говоритъ противъ хирургическихъ операцій. Для оцѣнки этого парадокса, отзывающагося юморомъ висѣлицы, достаточно сравнить впечатлѣніе, произведенное въ обществѣ извѣстіемъ о неудачной операціи, съ ощущеніями и мыслями, вызванными казнью невинно-осужденнаго. Докладъ судебной комиссіи третьей Гос. Думы, по вопросу о казни невиновноосужденнаго, выразился такъ: «Всякое наказаніе (каторга, тюрьма) въ большей или меньшей степени невознаградимо. Невознаградимость и неотмѣнимость составляютъ принадлежность природы, а не сущно-

сти смертной казни, какъ наказанія. Если поставить на вѣсы невинную кровь, охраняемую существованіемъ казни, и невинную кровь, ею проливаемую, то первая всегда перевѣситъ другую». Отъ этихъ узкихъ, безсердечныхъ словъ хочется перейти къ тому, что сказалъ объ этомъ великій писатель, устами князя Мышкина, въ «Идіотѣ». Достоевскій, какъ извѣстно, самъ былъ приговоренъ къ смертной казни и получилъ помилованіе, уже будучи на мѣстѣ казни. Оттого-то и разсказъ Мышкина дышетъ такой страшной правдой. «Убивать за убійство—несоразмѣрно большее наказаніе, чѣмъ само преступленіе. Убійство по приговору несоразмѣрно ужаснѣе, чѣмъ убійство разбойничье. Тотъ, кого убиваютъ разбойники, рѣжутъ ночью, въ лѣсу, или какъ-нибудь, непремѣнно еще надѣется или бѣжать, или просить. А тутъ всю эту послѣднюю надежду, съ которою умирать въ десять разъ легче, отнимаютъ навѣрно; тутъ—приговоръ, и въ томъ, что навѣрно не избѣгнешь, вся ужасная-то мука и сидитъ, и сильнѣе этой муки нѣтъ на свѣтѣ... Кто сказалъ, что человѣческая природа въ состояніи вынести это безъ сумасшествія?.. Зачѣмъ такое ругательство, безобразное, ненужное, напрасное?.. Нѣтъ, съ человѣкомъ такъ нельзя поступать»..

Достоевскій говорилъ о «человѣкѣ», даже преступникѣ, даже совершившемъ самое ужасное, кровавое злодѣяніе. Что сказать о человѣкѣ невинномъ?..

Докладъ вызвалъ оживленныя пренія.

*М. П. Чубинскій.* Привѣтствуя весьма интересный докладъ, хотѣлъ бы, съ своей стороны, привести лишь нѣкоторыя дополненія и иллюстраціи изъ нашей жизни. Насколько психика наша не мирится съ фактомъ судебной ошибки и незаслуженнаго страданія, каждый помнитъ изъ незабываемыхъ страницъ Достоевскаго съ его противопоставленіемъ счастья цѣлаго міра страданіямъ одного невиннаго ребенка, съ его отказомъ пожертвовать вторымъ ради перваго. Къ сожалѣнію, по вопросу о судебныхъ ошибкахъ въ наукѣ уголовнаго права сказано гораздо менѣе, чѣмъ по многимъ значительно болѣе мелкимъ вопросамъ. Наука не игнорировала этого вопроса, но она и не болѣла имъ. Вотъ почему сегодняшній докладъ пріобрѣтаетъ особое значеніе. Обращаясь къ самому докладу, приходится прежде всего отмѣтить нѣкоторыя сомнѣнія, вызываемыя исторической его частью. Едва ли правильно от-

носить пытку, какъ способъ добыванія судебной истины, только къ среднимъ вѣкамъ, когда этотъ институтъ получилъ наибольшее распространеніе. Пытка по отношенію къ рабамъ была уже извѣстна Риму, а въ императорскій періодъ при государственныхъ преступленіяхъ ее распространили и на гражданъ. Церковь въ области своего суда взяла пытку, какъ уже готовый институтъ, который затѣмъ и въ судахъ духовныхъ и въ судахъ свѣтскихъ неимовѣрно разростается, а въ дѣлахъ о delicta occulta et excepta, съ благословенія знаменитаго Карпцови, пытка царствуетъ уже безъ всякихъ предѣловъ и ограниченій. Очень сложнымъ является вопросъ о томъ, когда вымеръ этотъ институтъ, да и вымеръ ли онъ безъ остатка. Исторія свидѣтельствуетъ намъ, что послѣ офиціальной отмѣны пытки она еще долго проявляла признаки жизни въ той или иной скрытой формѣ. У насъ пытка офиціально отмѣнена при Александрѣ I. Но вспомните слова гоголевскаго городничаго. Онъ не пытаетъ—«запрещено», но онъ грозитъ: «и вотъ ты у меня покушаешь селедки»—и этими словами, на первый взглядъ невинными, показываетъ, что жизненной была наша новая доморощенная «замѣна» пытки: запереть человѣка въ жарко натопленное помѣщеніе, кормить только сельдями и не давать воды. Вспомнимъ далѣе, что въ Москвѣ еще въ 50-хъ годахъ прошлаго вѣка, по свидѣтельству Ровинскаго, существовали такія камеры для подслѣдственныхъ, откуда заключенные выходили съ надорваннымъ здоровьемъ, а иногда и прямо ослѣпшими. Къ несчастью, мы не можемъ утверждать, что даже по введеніи судебныхъ уставовъ пытка окончательно ушла въ область исторіи. Цѣлый рядъ судебныхъ процессовъ, въ которыхъ должностныя лица обвинялись въ истязаніяхъ при допросѣ задержанныхъ, вереница газетныхъ сообщеній на ту же тему и, наконецъ, извѣстная кошмарная исторія въ Ригѣ, послѣ которой мною были напечатаны въ газетѣ «Страна» протестъ и призывъ къ офиціальному строжайшему разслѣдованію,—все это не можетъ не вызывать основательныхъ сомнѣній относительно того, отжила ли пытка въ жизни. Вѣдь относительно Риги было объявлено послѣ разслѣдованія, что орудія пытки дѣйствительно были, но что они хранились въ музеѣ при сыскной полиціи, но до сихъ поръ трудно опредѣлить мѣсяцъ, съ котораго эти орудія были «музеизированы... Не одна пытка однако питаетъ судебныя ошибки—«вольныя же

и невольныя». Это одно изъ несчастій, одно изъ проклятій нашей жизни, и правильно поступилъ нашъ докладчикъ, связавшій этотъ вопросъ съ вопросомъ о недопустимости непоправимыхъ, безповоротныхъ наказаній, тѣмъ болѣе, что въ послѣднее время, опираясь на данныя экспериментальной психологіи, устанавливаютъ вообще шаткость свидѣтельскихъ показаній, вызываемую несовершенствомъ нашихъ воспріятій. Не отрицая ни этой шаткости, ни того, что она (особенно безъ примѣненія другихъ способовъ провѣрки) можетъ влечь за собою судебныя ошибки, я хотѣлъ бы, впрочемъ, внести одну оптимистическую ноту: въ судѣ присяжныхъ оцѣнка показаній свидѣтелей-очевидцевъ производится съ поразительной осторожностью, какъ это съ массой данныхъ въ рукахъ доказалъ въ своей интересной книгѣ наблюдатель съ большимъ опытомъ, Бобрищевъ-Пушкинъ, авторъ книги «Эмпирическіе законы дѣятельности суда присяжныхъ въ Россіи». Но и кромѣ организаціи суда, можно отмѣтить, на ряду съ указанными въ докладѣ, еще цѣлый рядъ моментовъ, отражающихся на увеличеніи или уменьшеніи числа судебныхъ ошибокъ; въ сущности на нихъ неблагопріятно отражается всякій слабый пунктъ въ организаціи уголовнаго процесса. Такъ, не можетъ не отразиться вредно всякое стѣсненіе правъ защиты, а оно у насъ, къ сожалѣнію, наблюдается слишкомъ часто и въ силу закона, и въ уклоняющей отъ него практикѣ. Отсутствіе защиты на предварительномъ слѣдствіи иногда ведетъ къ тому, что несвѣдущій подсудимый дѣлаетъ непоправимыя упущенія, и затѣмъ возстановленіе истины уже невозможно или крайне затруднено. Не можетъ пройти безъ вреда и стѣсненіе и «обрываніе» защиты при производствѣ дѣла въ судѣ, извращающее судебную перспективу и препятствующее выясненію истины. Къ такимъ же вреднымъ послѣдствіямъ приводитъ стѣсненіе на судѣ правъ обвиняемаго. На нашихъ глазахъ прошелъ процессъ Лопухина, гдѣ обвиняемый былъ лишенъ возможности дать необходимыя объясненія сперва потому, что было еще «рано», а потомъ потому, что было уже «поздно» и, добавимъ, былъ лишенъ непоправимо, ибо судилъ его сенатъ, рѣшенія котораго нельзя обжаловать ссылкой на процессуальныя нарушенія: законодатель не допустилъ такого обжалованія, очевидно, не допуская и мысли, что можетъ совершить

нарушенія учрежденіе, призванное быть высшимъ оплотомъ законности. Съ судебными ошибками, поскольку онѣ вызываются указанными процессуальными моментами, борьба должна вестись процессуальными же реформами. Прежде всего, подсудимому долженъ быть обезпеченъ максимумъ гарантій. А затѣмъ слѣдуетъ поставить шире институтъ возобновленія уголовныхъ дѣлъ. Въ послѣднемъ отношеніи среди магистратуры всѣхъ странъ наблюдается чрезвычайная косность. Припомните, сколько труда положено Вольтеромъ на дѣло Каласа. Res judicata—магическое слово для магистратуры. Припомните Гааза и митрополита Филарета, припомните незабываемыя слова—«Вы о Христѣ позабыли, Владыко»,—сказанныя Гаазомъ въ отвѣтъ на замѣчаніе, что нѣтъ невинно осужденныхъ и что, разъ кто осужденъ судомъ, то значитъ осужденъ правильно. Конечно, вопросъ о возобновленіи окончательно рѣшенныхъ дѣлъ сталкивается съ вопросомъ о непоколебимости судебныхъ приговоровъ, и въ этомъ столкновеніи одна изъ причинъ хронически тяжкаго положенія вопроса о судебныхъ ошибкахъ. Конечно, и вопросъ о непоколебимости важенъ и серьезенъ, но безъ необходимыхъ ограниченій этой непоколебимости всегда останется барьеръ для раскрытія судебныхъ ошибокъ. Наконецъ, нужно, сказать, что, идя впередъ по пути усовершенствованія способовъ раскрытія преступленій, наука можетъ создавать и новыя основанія для судебныхъ ошибокъ. Антропометрія, дактилоскопія, полицейскія собаки все это, конечно, имѣетъ значеніе для раскрытія преступленія, но нельзя закрывать глаза и на то, что новыя средства являются очень сложными, требуютъ особой осторожности и тщательности изслѣдованія и при поспѣшномъ и слишкомъ смѣломъ примѣненіи могутъ даже толкать на ложный путь, увеличивая тѣмъ количество судебныхъ ошибокъ. Итакъ, нельзя успокаивать себя тѣмъ, что процессъ совершенствуется, а вмѣстѣ съ этимъ сводится на нѣтъ возможность судебныхъ ошибокъ. Нельзя убаюкивать себя такимъ утвержденіемъ, какъ бы пріятно оно ни было, ибо оно неправильно. Покуда же судебныя ошибки есть и будутъ, въ уголовномъ законѣ должны быть возможно шире предусмотрѣны мѣры борьбы съ ними, а изъ карательныхъ системъ должны быть безусловно изгнаны наказанія безповоротныя.

*В. Н. Новиковъ.* На первой страницѣ главнаго труда И. Я. Фойницкаго мы привыкли видѣть слова: «La justice est la loi des lois, la souveraine des souverains». Если судебные органы—это послѣднее убѣжище—не застрахованы отъ ошибокъ, гдѣ спасеніе? Слѣдуетъ указать, что ошибки бываютъ двоякаго рода: однѣ зависятъ отъ самой природы процесса, другія—слѣдствіе персональныхъ свойствъ лицъ, правосудіе отправляющихъ. Сегодня здѣсь и въ литературѣ больше всего говорилось о первыхъ. Заслуга ихъ указанія принадлежитъ прежде всего юристамъ-практикамъ: авторами тѣхъ книгъ, которыя указаны на повѣсткѣ сегодняшняго засѣданія, являются тѣ же практики. Мнѣ бы хотѣлось сдѣлать лишь нѣсколько дополненій относительно ошибокъ второго рода. Нужно прежде всего указать, что у насъ уже свыклись съ однимъ явленіемъ, на мой взглядъ, весьма печальнаго свойства. Кто у насъ проводитъ предварительное слѣдствіе, эту, быть можетъ, наиболѣе отвѣтственную часть процесса? Во главѣ слѣдствія стоитъ не опытный юристъ, а молодой человѣкъ, начинающій свою практическую дѣятельность. Между тѣмъ, судебному слѣдователю ставятся серіознѣйшіе вопросы, разрѣшеніе коихъ въ ту или иную сторону отражается на всемъ дальнѣйшемъ движеніи дѣла. Возьмемъ, для примѣра, дѣло объ убійствѣ Куроша. Въ дѣлѣ много ошибокъ, но всѣ онѣ сдѣланы не по винѣ судебнаго слѣдователя Александрова, который подвергся по этому процессу очень рѣзкимъ нападкамъ, а совершены молодымъ человѣкомъ—мѣстнымъ судебнымъ слѣдователемъ, который первый пришелъ на мѣсто преступленія. Молодой человѣкъ не произвелъ прежде всего того осмотра, который диктовался всѣми обстоятельствами дѣла; присутствовавшіе при осмотрѣ прокуроръ и исправникъ оказались, очевидно, не болѣе опытными, чѣмъ молодой слѣдователь. Въ результатѣ осмотръ вещей—важнѣйшаго при такихъ обстоятельствахъ доказательственнаго матеріала—произведенъ самымъ небрежнымъ образомъ, а рубашка, снятая съ покойнаго, какимъ то образомъ оказалась даже закопанной въ землю и ее пришлось потомъ раскапывать. А вѣдь дѣло Куроша—одно изъ дѣлъ, которыя обращаютъ на себя вниманіе. Сколько же ошибокъ совершается молодыми судебными слѣдователями по другимъ, болѣе мелкимъ дѣламъ! Едва ли способствуетъ раскрытію истины и другой моментъ подготовки

къ судебному слѣдствію. Для того, чтобы подсудимый могъ добиться вызова въ судебное засѣданіе нужныхъ ему свидѣтелей, онъ въ семидневный срокъ долженъ написать особо мотивированное прошеніе. При этомъ судъ такъ придирчиво относится къ этимъ прошеніямъ и такъ охотно отказываетъ въ вызовѣ свидѣтелей, что у насъ выработалась особая категорія спеціалистовъ по составленію такихъ прошеній. Такая требовательность къ этимъ прошеніямъ, которыя подсудимому часто приходится составлять въ четырехъ стѣнахъ тюрьмы, безъ содѣйствія свѣдущаго юриста, является источникомъ многихъ судебныхъ ошибокъ. А затѣмъ институтъ пересмотра, о которомъ здѣсь уже говорилось. Непоколебимость—одна изъ основныхъ принадлежностей уголовнаго приговора. Но нельзя превращать ея въ самоцѣль, нельзя такъ болѣзненно охранять res judicata, какъ это дѣлаютъ нѣмецкіе и вслѣдъ за ними наши судьи. Необходимо поэтому поставить широко институтъ пересмотра. При этомъ, конечно, всѣ процессуальныя усовершенствованія будутъ приносить пользу правосудію въ томъ лишь случаѣ, когда самое правосудіе будетъ въ рукахъ достойныхъ судей. Тогда и только тогда судебная ошибка будетъ у насъ рѣдкой гостьей. Но такъ какъ она все же будетъ появляться, то невознаградимое наказаніе—смертная казнь—должно быть безусловно и разъ навсегда вычеркнуто изъ перечня наказаній.

*Е. М. Кулишеръ.* Кромѣ двухъ трудовъ по интересующему насъ вопросу, указанныхъ въ повѣсткѣ настоящаго собранія, существуетъ еще третій трудъ (Lailler et Vonovents, Les erreurs judiciaires), въ ней не указанный. И я радъ, что онъ не указанъ, что докладчикъ отбросилъ отстаиваемую въ этой книгѣ точку зрѣнія, согласно которой всѣ судебныя ошибки сводятся къ винѣ магистратуры. Отстаивать такой взглядъ—значитъ, тоже совершать «судебную ошибку». Безспорно, что судебныя ошибки неминуемы, какъ неминуема случайность вообще. У Гете въ Вертерѣ есть прекрасныя слова: «Es giebt Fälle, wo die Natur alle Wege verschlossen hat, und da muss der Mensch untergehen». Ошибки неминуемы уже по одному тому, напримѣръ, что неустранима изъ свидѣтельскихъ показаній безсознательная ложь, хотя преувеличивать ея значенія тоже не слѣдуетъ. Гораздо опаснѣе другая—увы, тоже неизбѣжная—сознательная ложь. И цѣнность изслѣдованій о пси-

хологіи свидѣтельскихъ показаній, которыми такъ богаты послѣднія десятилѣтія, въ томъ и заключается, что они безпрестанно твердятъ судьѣ: будь остороженъ, будь трижды остороженъ! Но если ошибки неизбѣжны, то какими мѣрами бороться съ ними, хотя бы лишь для сокращенія ихъ количества? Нужно признать, что у насъ, къ сожалѣнію, не дѣлается даже многаго такого, что возможно и легко было бы сдѣлать. Здѣсь уже указывалось на цѣлый рядъ соотвѣтствующихъ мѣръ; я позволю себѣ сдѣлать лишь нѣкоторыя добавленія. Я придаю большое значеніе правильной постановкѣ процедуры опознаванія. У насъ свидѣтелю предъявляютъ одного человѣка подозрѣваемаго, и спрашиваютъ: онъ или не онъ? И свидѣтель часто опознаетъ потому, что передъ нимъ только одинъ человѣкъ, нѣтъ выбора, нѣтъ колебаній. Итальянскій уставъ уголовнаго судопроизводства безусловно запрещаетъ предъявлять одного подозрѣваемаго; свидѣтель ставится всегда въ необходимость произвести выборъ изъ нѣсколькихъ лицъ. Такой способъ опознаванія, какъ въ Италіи, несомнѣнно имѣетъ большое значеніе въ смыслѣ предупрежденія судебныхъ ошибокъ. Затѣмъ, къ средствамъ борьбы съ судебными ошибками слѣдуетъ отнести и требованіе самаго строгаго соблюденія процессуальныхъ нормъ. Гарантіей тому долженъ служить кассаціонный контроль. Къ сожалѣнію, высокое значеніе кассаціоннаго производства недостаточно сознается у насъ и общественнымъ мнѣніемъ. Часто приходится слышать даже пренебрежительные отзывы и кассаціонномъ производствѣ, какъ о какомъ-то сплошномъ крючкотворствѣ: не записалъ чего-то секретарь—и основаніе для кассаціи налицо. Съ такимъ отношеніемъ къ кассаціонному производству слѣдуетъ бороться. Дѣло не въ отдѣльномъ кассаціонномъ поводѣ, не въ томъ даже, чтобы въ каждомъ данномъ случаѣ кассаціоннымъ судомъ устранялась возможная судебная ошибка, а во всемъ кассаціонномъ производствѣ, какъ таковомъ, какъ гарантіи строгаго соблюденія формъ судопроизводства, безъ коихъ число судебныхъ ошибокъ возросло бы неимовѣрно. Однако, всѣ мѣры, на какія здѣсь указывалось, въ томъ лишь случаѣ будутъ имѣть успѣхъ, если въ судѣ будетъ господствовать стремленіе къ истинѣ, къ правдѣ. До тѣхъ поръ, пока у судьи нѣтъ желанія искать въ дѣлѣ только истину, никакія формы не помогутъ. Человѣка можно заставить чего-либо не дѣлать, но его не заста-

вить чего-либо желать: можно довести лошадей до водопоя, но нельзя заставить ихъ пить. И наша задача, какъ научнаго общества, неустанно подчеркивать, что не обвинительная тенденція, а стремленіе къ истинѣ и только къ истинѣ должно господствовать въ судѣ.

*В. Д. Плетневъ.* Въ дополненіе къ сказанному уже здѣсь я позволю себѣ лишь нѣкоторыя дополненія. Мнѣ представляется, что въ дѣлѣ борьбы съ судебными ошибками существенную роль играютъ факторы двоякаго рода: объективные, лежащіе въ самой системѣ производства, и субъективные, заключающіеся въ настроеніи судей. Въ первомъ отношеніи по части факторовъ объективныхъ, мнѣ хочется напомнить о дѣлѣ Глускера, объ этомъ яркомъ примѣрѣ, къ чему приводитъ насъ примѣненіе къ частнымъ лицамъ системы, вышедшей изъ грохота орудій и гула войны. Тамъ скорость на первомъ планѣ. Тамъ всѣ гарантіи сведены къ минимуму. Тамъ приговоръ долженъ слѣдовать за преступленіемъ, какъ громъ за молніей: когда мужикъ крестится, овинъ уже сгорѣлъ. Въ Западной Европѣ гражданскія лица никогда, ни при какихъ нормальныхъ условіяхъ не могутъ стоять передъ военнымъ судомъ. Мы же, къ сожалѣнію, знаемъ огромное число случаевъ примѣненія военной юстиціи къ частнымъ лицамъ... Что касается моментовъ субъективныхъ, то и для ихъ созданія существуетъ цѣлый рядъ мѣръ. Въ первую голову слѣдуетъ указать на отвѣтственность должностныхъ лицъ. Съ грустью приходится констатировать, что и скромный проектъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ провалился у насъ въ Гос. Совѣтѣ. Цѣлая группа членовъ Гос. Совѣта нашла правильнымъ и возможнымъ исключить отвѣтственность, внѣ административной гарантіи, должностныхъ лицъ сельской полиціи. Наконецъ, необходимо устранить рядъ практикуемыхъ нынѣ при сыскѣ мѣръ. Къ этимъ нежелательнымъ мѣрамъ я отношу и новшество—полицейскихъ собакъ. Англійская полиція отъ нихъ отказывается и совершенно правильно: такое средство принципіально недопустимо. Правъ былъ И. Я. Фойницкій, когда говорилъ, что въ основѣ всякаго юридическаго учрежденія должна лежать гуманитарность. И только тогда мы будемъ застрахованы отъ чрезмѣрнаго количества судебныхъ ошибокъ, когда этимъ принципомъ проникнется весь судъ.

*Кн. С. А. Друцкой.* Число судебныхъ ошибокъ далеко не ничтожно, и число причинъ, ихъ вызывающихъ, тоже не слѣдуетъ преуменьшать. Приговоръ основывается прежде всего на свидѣтельскихъ показаніяхъ. Но каковъ этотъ матеріалъ, показали многократные опыты, производившіеся въ послѣднее время. Курящій человѣкъ не можетъ сказать, что напечатано или нарисовано на коробкѣ спичекъ; играющій часто въ карты даетъ неправильное показаніе о томъ, что нарисовано на картахъ; мнѣ извѣстно пари между петербургскими старожилами, обсажена ли Сергіевская улица деревьями; затѣмъ показанія дѣтей и во многомъ сходныя съ ними показанія нижнихъ чиновъ въ военныхъ судахъ... Приговоръ основывается на сомнительномъ матеріалѣ иногда и въ тѣхъ случаяхъ, когда опознаніе и сознаніе совпадаютъ. Мнѣ извѣстенъ случай убійства и ограбленія нижнимъ чинемъ лавки, когда подсудимый сознался и лавочница его опознала, а между тѣмъ безспорные объективные факты говорили противъ его виновности. Источникомъ судебныхъ ошибокъ бываетъ и экспертиза. Мнѣ припоминается случай, когда въ дѣлѣ о вымогательствѣ рѣшающую роль игралъ переводъ письма, написаннаго по-польски, и переводчикъ перевелъ соотвѣтствующее выраженіе вмѣсто «нуждается» словомъ «потребовалъ». Въ дѣлахъ съ экспертизой только глубокая освѣдомленность сторонъ въ разбираемомъ техническомъ вопросѣ служитъ нѣкоторой гарантіей отъ ошибокъ. Нужно отмѣтить еще цѣлый рядъ обстоятельствъ привходящихъ и на первый взглядъ мелкихъ, которыя несомнѣнно отражаются на соотвѣтствіи приговора дѣйствительности. Къ нимъ относятся, напримѣръ: допущеніе такихъ вопросовъ, какъ—«какъ вы, свидѣтель, думаете»; ненадлежащій моментъ напоминанія свидѣтелю, что онъ долженъ говорить одну правду; повторныя указанія свидѣтелю, что онъ можетъ не отвѣчать на вопросы, уличающіе его въ совершеніи какого-либо преступленія; умышленно создаваемый шумъ въ залѣ, когда свидѣтель отвѣчаетъ на самый опасный вопросъ, и т. д. и т. д. Бываетъ, что и неправильное истолкованіе молчанія подсудимаго является источникомъ судебной ошибки. Былъ такой случай въ судебной практикѣ. Крестьянинъ ухаживалъ за чужой женой. Однажды мужъ этой женщины оказывается убитымъ въ полѣ. Любовникъ не можетъ дать удовлетворительнаго отвѣта на вопросъ, гдѣ онъ былъ въ моментъ убійства;

между тѣмъ, на саняхъ у него имѣются слѣды крови. Его осудили. Когда же открылись дѣйствительные виновники, и дѣло было возобновлено, оказалось что осужденный потому не могъ объяснить, гдѣ онъ былъ въ моментъ убійства, что онъ въ это время былъ на свиданіи съ женой убитаго и не находилъ возможнымъ въ своихъ интересахъ приносить въ жертву ея репутацію... Судебныя ошибки вызываются слишкомъ большимъ количествомъ разнообразнѣйшихъ причинъ, чтобы однимъ докладомъ было возможно исчерпать вопросъ. Мнѣ представляется, что было бы весьма желательно выслушать въ Юридическомъ Обществѣ дополнительный докладъ на эту тему, который остановился бы на указанныхъ мной и многихъ другихъ причинахъ судебныхъ ошибокъ и на способахъ ихъ устраненія.

Докладчикъ *В. Д. Набоковъ*. Я выслушалъ цѣлый рядъ рѣчей, но ни въ одной изъ нихъ возраженій мнѣ сдѣлано не было. И мнѣ остается только благодарить оппонентовъ за тѣ дополненія, которыя они сдѣлали. Я съ удовольствіемъ долженъ констатировать, что мы всѣ сошлись въ основной мысли моего доклада: разъ судебныя ошибки неизбѣжны, то необходимы въ качествѣ корректива, съ одной стороны, широкая постановка института возобновленія уголовныхъ дѣлъ, а съ другой—отмѣна безповоротнаго наказанія, смертной казни. Возобновленіе уголовныхъ дѣлъ—вопросъ глубокаго интереса, и на немъ можно остановиться спеціально. Слѣдуетъ только предостеречь отъ увлеченій: не нужно забывать, что возобновленное дѣло подлежитъ новому разсмотрѣнію при тѣхъ же условіяхъ, какъ и первое разбирательство, и возможность новыхъ ошибокъ самимъ фактомъ возобновленія еще не устраняется... Причинъ судебныхъ ошибокъ дѣйствительно много. Но я лишенъ былъ возможности остановиться въ докладѣ на всѣхъ причинахъ, ибо каждый моментъ уголовнаго процесса таитъ возможность ошибки. Въ частности, особый интересъ въ этомъ отношеніи представляетъ психологія судебнаго зала. Самый обыденный поступокъ, который въ нѣсколькихъ словахъ можетъ быть выясненъ между двумя мирно бесѣдующими людьми, въ фальшивой обстановкѣ суда запутывается. Кн. С. А. Друцкой привелъ здѣсь случай, когда неожиданный шумъ въ серьезный моментъ процесса погубилъ отвѣтъ свидѣтеля на самый опасный вопросъ. Мнѣ припоми-

нается другой случай: очная ставка на одномъ недавнемъ процессѣ. Изобличитель и изобличаемый приближаются другъ къ другу. Подъ тяжелымъ взглядомъ перваго второй начинаетъ смущаться. Въ залѣ гробовая тишина. Въ это время раздается громкій вопросъ предсѣдателя. Изобличаемый встрепенулся, нашелся,—и все пропало... Конечно, мы здѣсь всѣ говоримъ только о судебныхъ ошибкахъ, но не о судебныхъ преступленіяхъ...

Предсѣдательствующій *А. А. Жижиленко*. Мы выслушали сегодня чрезвычайно цѣнный докладъ В. Д. Набокова,—докладъ, составленный съ обычнымъ для докладчика мастерствомъ. Мы выслушали вмѣстѣ съ тѣмъ и рядъ весьма интересныхъ дополненій къ этому докладу, сдѣланныхъ въ рѣчахъ оппонентовъ докладчика. Передъ нами нарисована яркая картина. Но вопросъ о судебныхъ ошибкахъ—вопросъ настолько обширный, что можно было бы еще не мало сказать относительно отдѣльныхъ его сторонъ, которыя могли бы служить темами новыхъ докладовъ. Въ частности, нужно указать на одинъ вопросъ, который тѣсно связанъ съ вопросомъ о судебныхъ ошибкахъ и который представляетъ огромный и теоретическій и практическій интересъ,—вопросъ о вознагражденіи невинно привлеченныхъ къ суду уголовному. Разъ судебныя ошибки неизбѣжны, необходимо не только принимать мѣры къ сокращенію и искорененію ихъ, но и заботиться объ устраненіи тѣхъ послѣдствій, которыя вызваны ими. Сегодня много говорилось относительно разнообразныхъ причинъ судебныхъ ошибокъ,—причинъ, лежащихъ въ особенностяхъ самой структуры уголовнаго процесса. Но есть одна причина ошибокъ, на которую обращено было сравнительно мало вниманія, но которую надо особо выдвинуть и особо подчеркнуть,—это предубѣжденность, предвзятость судей. 45 лѣтъ тому назадъ появилась въ нашей литературѣ первая книга, посвященная судебнымъ ошибкамъ и составленная подъ редакціей П. Н. Ткачева, въ которой на эту причину судебныхъ ошибокъ обращено особенное вниманіе. Въ предисловіи къ этой книгѣ мы читаемъ: «Конечно за эти ошибки нельзя безусловно обвинять однихъ присяжныхъ... Гораздо болѣе ихъ виноваты тѣ, которые, имѣя возможность предостеречь ихъ, не дѣлаютъ этого, которые ради эгоистическихъ видовъ, вмѣсто того, чтобы научить и направить ихъ на истинный путь, своими рѣчами

только спутываютъ и сбиваютъ ихъ». И эти слова не потеряли своего значенія и понынѣ. Предвзятость судей, вытекающая въ особенности изъ соображеній, ничего общаго съ правосудіемъ не имѣющихъ,—самая опасная причина судебныхъ ошибокъ. Усовершенствованіе формъ процесса, какъ средство борьбы съ судебными ошибками, не можетъ принести много пользы до тѣхъ поръ, пока самый обликъ судьи не измѣнится, пока мы не будемъ имѣть независимаго судью, стремящагося только къ истинѣ и руководствующагося въ своей дѣятельности однимъ только чувствомъ долга. Наконецъ, въ вопросѣ о судебныхъ ошибкахъ есть одна частность, имѣющая однако большое практическое значеніе, это то, что есть ошибки неисправимыя. И противъ всего того, что связано съ возможностью такихъ неисправимыхъ судебныхъ ошибокъ, мы должны всѣми силами протестовать—мы должны объединиться въ общемъ протестѣ противъ смертной казни... Позвольте, въ заключеніе, отъ имени собранія выразить нашему многоуважаемому докладчику горячую признательность за его прекрасный докладъ.

Собраніе шумными аплодисментами выражаетъ благодарность докладчику, послѣ чего засѣданіе было закрыто.

# УКАЗАТЕЛЬ

## лицамъ, выступавшимъ въ засѣданіяхъ Общества,

**съ обозначеніемъ начальныхъ страницъ ихъ рѣчей.**


Бруцкусъ, Б. Д.—257.
Бѣляцкинъ, С. А.—**268**, 293
Винаверъ, М. М.—293, 336, 337.
Вольтке, Г. С.—210.
Гессенъ, В. М.—57, 95, 136, 181.
Гойхбаргъ, А. Г.—333.
Гронскій, П. П.—130.
Добринъ, С. І.—292.
Друцкой, кн., С. А.—359.
Жижиленко, А. А.—361.
Закхѣевъ, Л. М.—133.
Іомудскій, ханъ., Н. Н.—204.
Ковалевскій, М. М.—**2**, 53.
Кузьминъ-Караваевъ, Д. В.—201, 256.
Кулишеръ, Е. М.—356.
Ленскій, Н. А.—94.
Леонтьевъ, А. А.—**184**, 211, 265.
Лурье, Е. С.—**59**, 94.
Мансыревъ, кн., С. П.—**139**, 180.
Мартыновъ, Б. С.—261.
Мейендорфъ, бар. А. Ф.—176.
Мижуевъ. П. Г.—51.
Набоковъ, Д. В. 339, **341**, 360.
Нечаевъ, В. М.—334.
Новиковъ, В. Н.—132, 355.
Озерецковскій, Н. Е.—203, **215**, 262.
Патъ—179.
Плетневъ, В. Д.—358.
Розенбергъ, бар., Э. В.—178.
Рыбниковъ, С. А.—**295**, 337.
Твердохлѣбовъ, В. Н.—**97**, 136.
Толстой, гр., П. М.—134.
Тютрюмовъ, И. М.—211.
Фрумкинъ, Я. Г.—291.
Чубинскій, М. П.—351.
Шацкій, Б. Е.—**15**, 54, 130.


Жирнымъ шрифтомъ отпечатаны начальныя страницы докладовъ и сообщеній.

# „ТРУДЫ ЮРИДИЧЕСКАГО ОБЩЕСТВА

## при Императорскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ“.

### Томъ IV. Второе полугодіе 1910 г.

Рѣчи, сообщенія, доклады и пренія по докладамъ С. А. Бѣляцкина, М. М. Винавера, О. О. Грузенберга, кн. С. А. Друцкого, М. М. Исаева, А. И. Камышки, М. М. Ковалевскаго, бар. С. А. Корфа, В. Д. Кузмина-Караваева, Е. М. Кулишера, А. А. Леонтьева, П. И. Люблинскаго, В. А. Маклакова, В. Д. Набокова, М. П. Чубинскаго.

СПБ., 1912 г., стр. 229+101, цѣна 2 рубля.

### Томъ V. Первое и второе полугодія 1911 г.

Рѣчи, сообщенія, доклады и пренія по докладамъ С. А. Андреевскаго, В. Н. Бенешевича, В. М. Гессена, І. В. Гессена, А. Г. Гойхбарга, М. И. Дьяконова, К. І. Зайцева, М. М. Ковалевскаго, бар. С. А. Корфа, П. И. Люблинскаго, П. С. Пороховщикова, Л. С. Таля, В. Г. Федорова, Г. Н. Штильмана, Л. Н. Яснопольскаго.

СПБ., 1913 г., стр. 552, цѣна 2 р. 50 к.

### Томъ VI. Первое и второе полугодія 1912 г.

Рѣчи, сообщенія, доклады и пренія по докладамъ П. И. Астрова, С. А. Бѣляцкина, А. І. Гидони, С. І. Добрина, В. Б. Ельяшевича, А. С. Заруднаго, Д. А. Іонаса, И. А. Кистяковскаго, А. В. Лотина, А. В. Лучинской, П. И. Люблинскаго, Э. Э. Понтовича, В. Б. Станкевича, гр. П. М. Толстого, А. Н. Трайнина, Б. Е. Шацкаго, М. П. Чубинскаго.

СПБ., 1913 г., стр. 632, цѣна 2 р. 50 к.

### Томъ VII. Первое полугодіе 1913 г.

Рѣчи, сообщенія, доклады и пренія по докладамъ С. А. Бѣляцкина, В. М. Гессена, С. І. Добрина, А. В. Еропкина, М. М. Исаева, В. Д. Набокова, бар. Б. Э. Нольде, М. Я. Пергамента, І. А. Покровскаго, Г. Н. Штильмана.

СПБ., 1913 г., стр. 310, цѣна 1 р. 50 к.

---

**Складъ изданія при юридическомъ книжномъ складѣ „Право“, СПБ., Литейный пр. 28.**

Цѣна 1 руб. 50 коп.

Адресъ редакціи: СПБ., Каменноостровскій пр. 13, кв. 20.

Складъ изданія при юридическомъ книжномъ складѣ
„Право“, СПБ., Литейный пр., 28.